



Munich Personal RePEc Archive

Legal responsibility and control for observing labour and social insurance legislation

Andreeva, Andriyana and Yolova, Galina

University of Economics – Varna

2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/99142/>

MPRA Paper No. 99142, posted 19 Mar 2020 06:22 UTC

Библиотека „Проф. Цани Калянджиев“

Книга двадесет и пета

Гл. ас. д-р Андрияна Андреева

Гл. ас. д-р Галина Йолова

**ЮРИДИЧЕСКА ОТГОВОРНОСТ
И КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ
НА ТРУДОВОТО И ОСИГУРИТЕЛНО ЗА-
КОНОДАТЕЛСТВО**

2011

Издателство „Наука и икономика“
Икономически университет – Варна

Редакционна колегия

Гл. редактор проф. д-р ик. н. Бойко Атанасов

Зам.-гл. редактор проф. д-р ик. н. Тодор Ненов

Членове: проф. д-р ик. н. Калю Донев,
проф. д-р ик. н. Юлия Узунова,
проф. д-р Светла Ракаджийска,
проф. д-р Фотин Марчев,
проф. д-р ик. н. Йордан Коев,
доц. д-р Анна Кънчева,
доц. д-р Емилия Спасова,
доц. д-р Зоя Младенова,
доц. д-р Пламен Илиев

Тази книга или части от нея не могат да бъдат размножавани, разпространявани по електронен път и копирани без писменото разрешение на издателя.

© А. Андреева, Г. Йолова, автори, 2011.

© Издателство „Наука и икономика“, 2011.

ISBN 978-954-21-0529-9

Съдържание

Резюме на български език.....	7
Резюме на руски език	8
Резюме на английски език	9
Резюме на немски език.....	10
Увод	11

Дял първи

ОБЩИ ВЪПРОСИ НА ЮРИДИЧЕСКАТА ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛА ЗА СПАЗВАНЕ НА ТРУДОВОТО И ОСИГУРИТЕЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО.....	19
---	-----------

Глава първа. Юридическа отговорност за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство.....	19
§1.1. Видове отговорности за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство	19
§1.2. Източници на правната уредба на отговорността за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство....	26

Глава втора. Общи въпроси на контрола за спазване на трудовете и осигурително законодателство.....	31
§2.1. Понятие и историческо развитие на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство	31
§2.2. Източници на правната уредба на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство	47

Дял втори.

**ЮРИДИЧЕСКА ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ
НА ТРУДОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО 57**

Глава трета. Трудови правоотношения 57

§3.1. Понятие и правна същност на трудовите правоотношения –
обща характеристика 57

§3.2. Субектна идентификация на страните по трудовото
правоотношение 61

**Глава четвърта. Юридическа отговорност за нарушаване
на трудовото законодателство 64**

§4.1. Трудова дисциплина и дисциплинарна отговорност.
Дисциплинарни нарушения и наказания 64

§4.2. Имуществена отговорност на страните по трудовото
отношение 79

4.2.1. Ограничена имуществена отговорност – основания
и процедура за реализация 79

4.2.2. Пълна имуществена отговорност – основания и
процедура за реализация 94

§4.3. Административнонаказателна отговорност за нарушаване
на трудовото законодателство 97

§4.4. Наказателна отговорност за нарушаване на трудовото
законодателство..... 119

**Глава пета. Контрол за спазване на трудовото
законодателство 130**

§5.1. Обект и предмет на контрола за спазване на трудовото
законодателство..... 130

§5.2. Контролни органи и правомощия..... 130

Дял трети

**ЮРИДИЧЕСКА ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ
НА ОСИГУРИТЕЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО 143**

Глава шеста. Осигурителни правоотношения 143

§6.1. Осигурителни правоотношения – правна същност,
характеристика, видове..... 143

§6.2. Здравноосигурителни отношения – характеристика и
особености 150

**Глава седма. Юридическа отговорност за нарушаване на
осигурителното законодателство 159**

§7.1. Имуществена отговорност по КСО 159

§7.2. Договорна отговорност на пенсионноосигурителните
дружества като субекти на осигурителните
правоотношения 165

§7.3. Административно-наказателна отговорност за нарушаване
на осигурителното законодателство..... 176

7.3.1. Административни нарушения по Кодекса на социалното
осигуряване..... 176

7.3.2. Административни нарушения по Закона за здравното
осигуряване..... 190

7.3.3. Административни нарушения по ЗКФН..... 204

§7.4. Наказателна отговорност за нарушаване на осигурителното
законодателство..... 207

**Глава осма. Контрол за спазване на осигурителното
законодателство 215**

§8.1. Контрол за спазване на осигурителното законодателство
според КСО..... 215

§8.2. Здравноосигурителен контрол	223
§8.3. Контрол върху дейността на дружествата за пенсионно осигуряване.....	233
§8.4. Принудителни административни мерки по КСО	239
Заключение	243
Използвани съкращения	247
Използвана литература	248

ЮРИДИЧЕСКА ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ НА ТРУДОВОТО И ОСИГУРИТЕЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Гл. ас д-р Андрияна Андреева, гл. ас. д-р Галина Йолова

Резюме

През последните години, предвид настъпилите в страната демократични промени и членството ни в Европейския съюз, се поставят нови изисквания и предизвикателства пред националното законодателство. Това е особено значимо в сферата на контрола и прилагането на нормите на трудовото и осигурително право, както и в аспекта на възможните и свързани с тях правонарушения. В посочения смисъл изследването акцентира на прилаганите в съответната сфера юридически отговорности, компетенции, правомощия и актове на контролните органи.

В раздел първи се излагат общи теоретични постановки, касаещи принципите на отговорността и контрола, разгледани през призмата на историческото развитие, сравнителноправна и международноправна уредба. В следващите раздели – втори и трети, авторите в съответствие с конкретния правен отрасъл изчерпателно и детайлно анализират настоящите и актуални проблеми на видовете отговорности, същността, формите на контрола, компетенциите на контролните органи. Обосновават се и се извеждат практически проблеми по прилагане на законодателството, съществуващи на места несъвършенства в уредбата, както и се правят конкретни предложения де леге ференда за усъвършенстване на нормативната база.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО И ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Гл. асс. д-р Андрияна Андреева, гл. асс. д-р Галина Йолова

Резюме

В последние годы в связи с наступившими в стране демократическими переменами и участием Болгарии в Европейском союзе перед национальным законодательством встают новые проблемы и новые требования. Это приобретает новое значение в сфере контроля и применения норм трудового и обеспечительного права, а также в аспекте возможных и связанных с ними правонарушений. В указанном смысле исследование акцентирует на применяемых в соответствующей сфере юридической ответственности, компетенций, правомочий и актов контрольных органов.

В разделе первом излагаются общие теоретические положения, касающиеся принципов ответственности и контроля, рассматриваемых через призму исторического развития, сопоставительно-правовой и международно-правовой регламентации. В следующих разделах втором и третьем авторы в соответствии с конкретной правовой отраслью исчерпывающе и детально анализируют настоящие и актуальные проблемы видов ответственности, сущности, форм контроля, компетенций контрольных органов. Обосновываются и ставятся практические проблемы применения законодательства, названы существующие в ряде мест несовершенства в законодательстве, а также делаются конкретные предложения де леге ференда, направленные на совершенствование нормативной базы.

LEGAL RESPONSIBILITY AND CONTROL FOR OBSERVING LABOUR AND SOCIAL INSURANCE LEGISLATION

Chief Assist. Prof. Dr Andriyana Andreeva
Chief Assist. Prof. Dr Galina Yolova

Abstract

In recent years, in view of the democratic changes that have taken place in this country and our membership of the European Union, there have been set new requirements and challenges to national legislation. This is particularly significant in the sphere of control and application of the standards of employment and social security law, as well as with respect to the infringements that are possible and are connected with those. In that sense the study emphasizes the applied in the respective sphere legal responsibilities, competences, powers and acts of the controlling authorities.

In section one there are given general theoretical formulations, concerning the principles of responsibility and control, examined in the light of the historical development, the comparative and international legal systems. In the following sections two and three the authors, in accordance with the specific legal branch, thoroughly and in detail analyze the current and topical problems of the types of responsibility, the nature, forms of control and the powers of controlling authorities. There are justified and drawn some practical problems of the application of legislation, some existing imperfections in the system, as are put forward specific suggestions *de lege ferenda* for improving the legislative framework.

RECHTSZUSTÄNDIGKEIT UND KONTROLLE DER GESETZ- EINHALTUNG BEIM ARBEITS- UND VERSICHERUNGS- RECHT

Hauptass. Dr. Andriyana Andreeva, Hauptass. Dr. Galina Yolova

Zusammenfassung

In den letzten Jahren nach den demokratischen Reformen und dem EU-Eintritt des Landes steht unsere nationale Gesetzgebung vor neuen Erfordernissen und Herausforderungen. Das ist von besonders großer Bedeutung im Bereich der Kontrolle und der Befolgung der Vorschriften des Arbeits- und Versicherungsrechts sowie angesichts der möglichen und damit verbundenen Gesetzesübertretungen. In diesem Sinne werden in der vorliegenden Studie die in den entsprechenden Bereichen angewendeten Rechtszuständigkeiten, Kompetenzen, Machtbefugnisse und Beschlüsse der Kontrollorgane in den Mittelpunkt gesetzt.

Im ersten Teil werden allgemeine theoretische Grundlagen dargestellt, die die Prinzipien der Zuständigkeit und der Kontrolle betreffen, in der historischen Perspektive, rechtsvergleichend und in Hinsicht auf die internationale Rechtsordnung. In den Teilen 2 und 3 analysieren die Autoren eingehend die gegenwärtigen und aktuellen Probleme der verschiedenen Arten von Zuständigkeit sowie des Wesens und der Formen der Kontrolle und der Kompetenzen der Kontrollorgane, je nach dem konkreten Rechtsbereich. Begründet und herausgearbeitet werden praktische Probleme der Anwendung der Gesetze sowie vor Ort existierende Defizite der Rechtsordnung. Außerdem werden konkrete Vorschläge de lege ferenda zur Verbesserung der normativen Grundlage gemacht.

Увод

Конституционноправната уредба на социалните, лични и политически граждански права (терминологично обединени в понятието личен граждански статут) е пряка корелация на признатите и за вътрешни правни източници Всеобща декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права. В съответствие с последните, а и предвид дефинирания конституционен постулат за социалния характер на държавата, са регламентирани и двете основни социално-икономически права, а именно – **правото на труд и правото на общественно осигуряване**. Те се дефинират в текстовете на чл. 48, ал. 1, съответно на чл. 51, ал. 1 от Конституцията¹, гарантиращи гражданското право на труд, респективно на общественно осигуряване и социално подпомагане. Паралелно с това е вменено в задължение на държавата предприемането, съответно извършване на необходимите действия за създаване на нормативна система за общественно осигуряване, авторитетно разтълкувана от Конституционния съд “като система за взаимопомощ и солидарност, чрез която се защитава общия интерес, като от набираните вноски на всички осигурени се обезпечават материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове”². Тези конституционни положения са конкретизирани детайлно в съвременното трудово законодателство, както и в новото за страната ни осигурително нормотворчество. Процесът на законодателни промени в тези области не е приключил, особено след осъщественото членство на страната ни в ЕС и произтичащите от това ангажменти за синхронизиране на нормите с изискванията на общността.

В правната теория все още няма провеждано цялостно съвмест-

¹ Чл. 48 (1) – Гражданите имат право на труд. Държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право. Чл. 51 (1) – Гражданите имат право на общественно осигуряване и социално подпомагане.

² Вж. РКС № 5 от 29 юни 2000 г. по конституционно дело № 4 от 2000 г.

но изследване на проблемите, касаещи юридическата отговорност за нарушаване и контрола за спазване на трудовото и осигурителното законодателство. Съвместното и респективно паралелно изследване защитата на трудовите и осигурителните отношения се обосновава от необходимата им диалектичност предвид идентичност на субектите, както и с оглед корелативния характер на насрещните им задължения. Предвид това в настоящото изследване авторите си поставят за цел:

– На основата на извършен анализ на действащото законодателство и сравнително правно изследване на уредбата през отделните исторически периоди да се изведат типичните белези, характеризиращи контрола за спазване на трудовото и осигурителното законодателство, и да се класифицират неговите източници.

– Като се даде най-обща характеристика на трудовите, респ. осигурителни правоотношения, да се изведат типичните за същите обекти, субекти и комплексни права.

– Да се изясни спецификата в общата характеристика на различните правонарушения на трудовото и осигурително законодателство относно начина на регламентацията им и допустимите от законодателя форми.

– Да се изяснят новите аспекти и спецификата в общата характеристика на съвместния контрол за спазване на трудовите и осигурителни отношения, съответно начина на регламентацията му от законодателя и взаимодействието между компетентните органи.

– Да се конкретизира нуждата от навременна и ефективна законова координация на нормите, гарантиращи в максимална степен охрана на основните конституционни права.

Тази цел предстои да се постигне чрез реализиране на следните задачи:

– Да се анализират съставите на административни нарушения, граждански деликти и престъпления предвид особеностите, свързани със субекта (работодател, длъжностно лице, работник или служител, осигурител, осигурен), обективните и субективни

признаци на състава, като се класифицират отделните нарушения по видове в зависимост от обекта на посегателство и произтичащите от анализа предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на материалната и в някои аспекти и процесуална уредба.

– Да се изследва нивото на адекватност на налаганите санкции както спрямо вътрешни критерии за относимост (трудова-осигурително право), така и спрямо наказателноправни състави, санкциониращи аналогични деяния като престъпления.

– Да се изведат и конкретизират промените в глава XIX от КТ “Контрол за спазване на трудовото и законодателство и административнонаказателна отговорност за неговото нарушаване” и да се изследват, анализират и подложат на оценка новите моменти в административния осигурително-правен контрол.

Анализирането на тази проблематика, както и предлагането на решения по тези въпроси е не само теоретично, но и с голямо практическо значение, обусловено от обективна социална потребност. Безспорно установено е, че в настоящия момент в страната ни се наблюдава трайна тенденция за покачване ръста на административни нарушения в сферата на трудовите и осигурителни отношения. Същевременно законодателят внася нови граници в наказанията, предвидени за тях, тъй като досега те видимо не съответстват на тежестта на извършените деяния, трудно и сравнително рядко приложими са – факт, който показваше необходимостта от активизиране на държавния репресивен апарат в борбата с тези правонарушения. Разбира се, тази борба не би могла да се води само с репресивни средства, но те са неизменна част от цялостната политика по превенция и ограничаване на правонарушенията в тези области.

От друга страна, правната защита на трудовите и осигурителни отношения се осъществява от законодателя посредством използването на комплексен подход, съчетаващ различни по правната си природа мерки, осъществявани от множество субекти. Анализирането на различните аспекти в тази защитна система, както и доброто познаване на контрола за спазването и неговото адекватно прилагане от компетентните органи ще допринесе в значителна степен за

защитата на субективните трудови и осигурителни права на работниците и служителите, за качество на престоияния труд и стабилност на осигурителната система. В този смисъл проблематиката на нарушенията в трудовото и осигурително законодателство неизменно се пречупва през призмата на контрола за тяхното спазване³. В последните години на световна икономическа и финансова криза нарастват посегателствата, което налага актуализиране на нормативната уредба на контрола, посредством иновиране на средствата за въздействие, предоставени на контролните органи за отстраняване и предотвратяване на нарушенията на трудовите и осигурителни права. Контролът има и важна възпитателна роля по отношение спазване на нормите на посочените два отрасли. Ефективността на контрола е насочена не само към работодателите, които се стимулират към точно спазване на трудовоправните и осигурителни норми под страх от санкциониране, но същевременно се въздейства и спрямо работниците и служителите посредством убеждението, че допуснатите закононарушения се отстраняват навременно и ефективно.

Предмет на настоящото изследване е юридическата отговорност за нарушаване на трудовото и осигурителното законодателство и контрола за тяхното спазване, анализирани както през призмата на начина на посегателство върху тях, така и посредством законодателни механизми за въздействие и профилактика. В центъра на изследването са въпросите относно видовете нарушения в изследваните правни отрасли и съответната им юридическата отговорност. Детайлно и в аспект на дължимия им анализ са разгледани дисциплинарните нарушения, административните нарушения по Кодекса на труда, Кодекса за социално осигуряване, Закона за здравното осигуряване и Закона за комисията за финансов надзор, както и съставите на престъпления по НК, касаещи разглежданите групи обществени отношения. Същността на тези нарушения

³ Предвид широтата на обекта на контрола, съответно нарушенията в тази сфера, авторите правят уточнение, че в разработката понятията трудово и осигурително законодателство се разгледани стеснено, в смисъл на нормативна уредба, регламентираща трудовите и осигурителни правоотношения.

се разкрива не само чрез очертаване на групите обществени отношения, върху които те посягат. Специално се изследва спецификата на субектите, а също и конкретните техни задължения, които са част от предмета на тези обществени отношения. Този подход е обусловен от факта, че нарушенията на трудовите и осигурителните отношения, независимо от техния вид, са най-често дейност на лица, които са субект на трудово или осигурително правоотношение. В посочения смисъл особен акцент се поставя и на наказателноправната уредба на видовете деяния, имащи за обект трудови, респ. осигурителни отношения. Считаме, че защитата на тази група обществени отношения касаят пряко и адекватно наказателно законодателство, принципно призвано да защитава установените обществени отношения от престъпни посегателства. Тоест, двете предпоставки за стабилност в трудовите и осигурителни отношения в страната са диалектическа връзка между трудовото и осигурително законодателство, от една страна, и наказателно – от друга. Първата, очертава новите аспекти при престирането на труда в условията на пазарна икономика и членство на България в ЕС, както и новата философия на обществено осигуряване. За разлика от тази позитивна уредба, нормите на наказателното законодателство в разглежданата област са под страх от репресия да се мотивират правните субекти към правомерно поведение и по този начин да се гарантира ефективната защита на тези основни права на българските граждани.

В тази насока изследването изяснява същността на трудовите и осигурителни отношения в тяхната взаимовръзка, необходима предвид обичайно идентичните субекти (работодател, работник, респ. осигурител, осигурен), като анализира наказателноправните норми, криминализиращи деянията, нарушаващи трудовите и осигурителни правоотношения. В посочения смисъл е извършен наказателноправен анализ и са изведени произтичащите от него *de lege ferenda* предложения за усъвършенстване на уредбата. Както е известно, наказателноправната защита на трудовите и осигурителните отношения е систематизирана от българския законодател в две отделни, самостоятелни глави от особената част на действащия НК. Глава трета “Престъпления против правата на гражданите” съдържа

в раздел VI съставите на престъпленията против трудовите права на гражданите, съответно престъпленията против осигурителната система се съдържат в глава VII «Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителните системи». Изясняване наказателната защита на двете категории правоотношения, регламентирани в принципно различни законови раздели, изследва, съответно търси необходимата взаимовръзка на обекта, обобщавайки ги в неговата цялост като илюстрация на конституционно гарантиран социално-икономически статут. От друга страна, се търси необходимия с оглед създаване на обобщен анализ паралел, задължителен при изграждане на състави, явяващи се наказателен механизъм и реакция на нормата към сродни, предвид субекта, респ. предмета на престъплението деяния.

Детайлно анализирано в аспекта на нужната му диалектичност към проблематиката е и понятието контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство, органите, които го осъществяват, спецификата на контролната дейност, контролните средства на въздействие. Въпросите относно юридическата отговорност и проблематиката на контрола са взаимообвързано представени, без авторите да са имали стремеж да поставят акцент върху някой от тях. Това съчетаване на материята е продиктувано от тясната връзка, която съществува между тези две основни групи въпроси, изразяваща се в тяхната целенасоченост – стриктно и точно приложение на трудовото и осигурително законодателство, с оглед широко гарантиране на конституционни права и упражняването им в правомерен и неделиктен аспект. Без да се отрича, че контролът за спазване на трудовото и осигурително законодателство е разностранна и широко обхватна дейност, то и стремежът на авторите е да акцентират върху проблематиката на същия, като специфично правно средство за осигуряване приложението на правните норми, посредством анализ на целите, организацията и координацията на контролната дейност чрез изследване на нормите на Закона за инспектиране на труда.

Не на последно място, следва да споменем, че съвместното изследване на нормите на тези два правни отрасъла, особено в сферата на свързаната им контролна дейност, е продиктувано от редица ар-

гументи.

Първият от тях, това е общност в обекта – в частност, контрол по спазване на трудовото и осигурително законодателство, правонарушенията в тези правни отрасли и съответната им отговорност. Съответно, спецификата на този обект обуславя и особеностите и взаимовръзките на органите, които го упражняват, механизмите, които се използват, средствата за въздействие и юридическата отговорност, до чието прилагане води⁴.

Вторият аргумент касае наличието на множество контролни органи, включени в съвместната контролна дейност по спазване на трудовото и осигурително законодателство.

Третият е свързан с приемането на нов организационен нормативен акт – Закон за инспектиране на труда (ЗИТ – ДВ, № 102, 28.11.2008г.), както и въведени към момента актуални промени в общите нормативни актове.

При изследването на въпросите относно юридическата отговорност за нарушаване на трудовото, респективно осигурителното законодателство, акцентът се поставя върху материалноправната уредба, като само при наличието на нови моменти или с оглед изясняване на други обвързани с изложението понятия авторите са си позволили анализ на процесуални норми, без да претендират за изчерпателност в тази насока. Вниманието е насочено върху видовете юридическа отговорност, като се изследват дисциплинарната, имуществената, административната и наказателната отговорност за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство, които са с различна степен акцентирани в изложението предвид спецификата и честотата на отделните видове нарушения. В известен смисъл, приоритет се дава на административната отговорност за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство, тъй като тя е в най-тясна връзка с административния контрол, посредством което се постига синхрон в проблематиката „отговорност – контрол”. Административно-наказателната отговорност има самостоятелна и специфична уредба в съответните трудови и осигурителноправни нор-

⁴ В този смисъл виж Мръчков, В. Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. София, 1985, с. 8.

ми. При разглеждане на въпросите, предмет на изследването, свързани с общата характеристика и квалификацията на деянията, са взети предвид решения на Конституционния съд и практиката на върховните съдилища. Същевременно, където това е необходимо, е направен анализ на законодателни решения относно институти от трудовото и осигурителното право, които са част или са относими към състава на нарушенията.

В изследването са взети под внимание законодателството, практиката и литературата до 30.08.2010 г.

Дял първи
ОБЩИ ВЪПРОСИ НА ЮРИДИЧЕСКАТА
ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛА ЗА СПАЗВАНЕ НА
ТРУДОВОТО И ОСИГУРИТЕЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Глава първа
Юридическа отговорност за нарушаване
на трудовото и осигурително законодателство

§1.1. Видове отговорности за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство

За защита на обществените отношения законодателят установява юридическа отговорност за извършителите на правонарушения, които ги увреждат или застрашават. Основната характеристика на юридическата отговорност е въвеждането на държавната принуда, посредством която се мотивират адресатите към правомерно поведение и изпълнение на правните повели. Юридическата отговорност е правно регламентирана посредством система от материалноправни и процесуални норми. В този смисъл тя може да бъде представена като специфична система от правоотношения, произтичащи от състав на правонарушение. Като страни по това правоотношение законодателят е предвидил, от една страна, компетентният субект на правото, оправомощен да определя или да налага мярка на юридическата отговорност, а от друга страна – правонарушителя. Главно-то в съдържанието на тази система от правоотношения е определянето и реализирането на конкретната юридическа мярка на отговорност, с което се ограничава или лишава правонарушителя от съответно дадени му блага (субективни права) или пък му се възлагат юридически задължения⁵. Правната доктрина и законодателството обособяват четири вида правна защита и съответните на тях видове отговорност. Градацията в юридическата отговорност е в съответствие с характера на извършеното деяние и тежестта на предвидените

⁵ Бойчев, Г. Юридическа отговорност. София: Юриспрес, 1999.

за него правни последици. По този белег различаваме: гражданска, дисциплинарна, административно-наказателна и наказателна отговорност. Функцията на санкция за съответен вид правонарушение: наказателна отговорност за извършено престъпление, административно-наказателна – за извършено административно нарушение, дисциплинарна – за извършена дисциплинарна простъпка и гражданска – за деликт⁶. Изследване на въпросите, касаещи видовете отговорност за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство, е изключително важна и широко обхватна тема. Предвид комплексния характер на настоящата монографична разработка ще бъдат разгледани основните от тях, като се акцентира върху новите законодателни моменти и се подходи избирателно, търсейки връзка-та с контрола за спазване на законодателството.

Основание за налагане на разглежданите юридически отговорности е нарушението на трудовото, респективно осигурително законодателство. То не е самостоятелен вид правонарушение, а по-скоро е сборно понятие, носещо както белезите на правонарушението от общата теория на правото, така и имащо някои специфики⁷.

На първо място, обект на нарушенията се явяват обществените отношения, уредени от действащото трудово, респективно осигурително право. Нарушението се явява деяние (действие или бездействие), отклоняващо се от задълженията на субектите, регламентирани в трудовоправните, съответно осигурителноправни норми или съответно неизпълнение на тези задължения.

Второ, това правонарушение се проявява в някой от четирите вида, разграничаващи се според степента на обществена опасност: гражданско нарушение, дисциплинарно нарушение (характерно само за трудовото право), административно нарушение или престъпление. Съответно на всяко едно от тези правонарушения кореспондира с конкретен вид юридическа отговорност – гражданска, дисциплинарна, административна или наказателна. Специфична

⁶ Вж. Йорданова, Р. Усъвършенстване на законодателството за припокриването на съставите на някои престъпления със състави на административни нарушения в специалните закони. // Съвременно право, 2007, № 5, с. 27.

⁷ Вж. Мръчков, В. Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. София, 1985, с. 202–203

само за трудовото право е дисциплинарната отговорност. Но за защита на нормите на трудовото право се използва комплексно както тя, така и гражданската, административната и наказателната отговорност, заимствани от другите правни отрасли. Последните три вида отговорност са приложими и в осигурителното законодателство. Този комплексен нормативен подход на съчетаване на юридическите отговорности, отразява стремежа на законодателя при защитата на трудовете, респективно осигурителни отношения, да използва всички правни възможности, а също така показва и значимостта на разглежданите обществени отношения.

Различният характер на нарушението на трудовото и осигурително законодателство обуславя различната юридическа отговорност. За трудовото право приложимите видове, съответни на нарушенията, са следните: за гражданско правонарушение – гражданска (имуществена отговорност), за нарушение на трудовата дисциплина – дисциплинарна, за административно нарушение – административно-наказателна отговорност и за престъпление – наказателна.

Съответно за нарушения на осигурителноправните норми са приложими – имуществена, договорна, административно-наказателната и наказателната отговорност. Отделните видове отговорности включват различни по правната си природа мерки, посредством които законодателят е предвидил нюансирано въздействие върху субекта на нарушението. Различие съществува и относно субекта на отговорността.

Обобщавайки, можем да направим извода, че отделните видове юридически отговорности, прилагани при нарушаване на трудовото, респективно осигурително законодателство, се разграничават една от друга по: спецификата и степента на обществена опасност на правонарушението; особеностите на субекта; характера и вида на санкциите; производството за налагане на предвидените санкции.

Очертаните различия не противопоставят една на друга отделните видове юридическа отговорност, напротив с оглед цялостна защита на трудовете и осигурителни отношения законодателят е предвидил възможност за тяхното кумулативно или алтернативно

приложение. Този въпрос възниква в случаите, когато едно и също правонарушение разкрива едновременно белезите на гражданско правонарушение, нарушение на трудовата дисциплина (характерно само за трудовото право), на административно нарушение или на престъпление. В тези хипотези се прилагат възприетите общи правила на действащото законодателство относно съчетаването, респективно изключването на отделните видове юридическа отговорност.

Предвид детайлното изследване на всеки един от видовете отговорности в съответните глави на разработката, е наложително изясняване накратко само на проблематиката относно тяхната комулация или конкуренция. Видовете юридическа отговорност, приложими за нарушения на трудовото законодателство, се съчетават по следния начин.

На първо място, гражданската отговорност може да се прилага едновременно с всеки един от останалите видове – дисциплинарната, административната и наказателната отговорност. Законодателят е възприел това решение предвид коренните различия в предназначението на гражданската и останалите видове отговорности. Гражданската е призвана да възстанови причинените щети от правонарушението, докато останалите целят наказване на правонарушителя. Този извод се подкрепя от редица норми на действащото трудово законодателство – чл. 45, 49 и 50 от ЗЗД; чл. 95, 97 и 128 от КТ; чл. 55 и 56 от ЗАНН. Предвид най-далечното отстояние една от друга ще направим базисна съпоставка между гражданската и наказателната отговорност. По законите на логиката гражданската и наказателната отговорност са две сравними, съподчинени, несъвместими, видови понятия на най-близкото им родово понятие правна отговорност⁸. Общото родово свойство между тях е, че те се явяват правна последица от един противоправен юридически факт, съответното правонарушение. Но видовете различия помежду им са толкова големи, че са довели до отделянето им в различни отрасли

⁸ Бузов, В. Аспекти на правната логика. София, 1999, с.130.

на правото и до две различни процедури за осъществяването им⁹. Принципно всеки правен отрасъл включва два дяла правни норми – регулационни (регулиращи нормалното развитие на обществените отношения в съответната сфера) и санкционни (регламентиращи правната отговорност при нарушаване на нормите от регулационния дял). Гражданското право също се състои от регулационен и санкционен дял и в тази връзка гражданската отговорност е отраслова правна отговорност за гражданско правонарушение. За разлика от останалите правни отрасли наказателното право е съставено само от санкционни правни норми. Именно тази основна разлика обуславя всички останали различия между гражданската и наказателната отговорност – различното съдържание, различната цел, и съответно специфичните средства за постигането ѝ¹⁰.

На второ място, дисциплинарната отговорност също така може да се кумулира с гражданската, административната или наказателна отговорност. Причините за кумулирането от първия вид – дисциплинарна с гражданска отговорност, са идентични с разгледаните по-горе и са свързани отново с различните плоскости, на които се осъществяват тези два вида отговорности и предназначението им.

Както вече бе изяснено, дисциплинарната, административната и наказателната отговорност са разположени на една плоскост предвид призиването им, свързано с наказване на правонарушителя. От тази гледна точка е наложително по-обстойно изследване на законоватата регламентация, касаеща тяхното съчетаване.

Общият текст, обуславящ кумулирането на дисциплинарната, с административната или наказателната отговорност е чл. 186 от КТ. „Виновното изпълнение на трудовите задължения е нарушение на трудовата дисциплина. Нарушителят се наказва с предвидените в този кодекс дисциплинарни наказания, независимо от имуществената, административно-наказателната или наказателната отговорност, ако такава отговорност се предвижда.”

⁹ Вж. Бояджиев, Я. Гражданскоправна и наказателноправна отговорност. // Юридически свят, 2002, № 1, с. 81.

¹⁰ Подробно за различията в двете отговорности вж. Бояджиев, Я. Цит. съч., с. 82–94.

Видно от наименованията и от редица други техни съществени белези, административно-наказателната и наказателната отговорност са близки, тъй като те се явяват израз на държавната репресия. Общото между двата вида отговорност е в това, че налагането на съответния вид санкция е израз на държавната наказателна репресия за извършено виновно, неправомерно и наказуемо деяние, определено от закона за административно нарушение или престъпление¹¹. И двата вида отговорност могат да бъдат осъществени само ако за съответното правонарушение съществува норма в Наказателния кодекс или в специалния закон. Основната цел и на наказателната, и на административно-наказателната отговорност е наказването на правонарушителя за извършеното от него правонарушение, но наред с това може да търси и правовъзстановителна отговорност. И при двата вида отговорност правопораждащият юридически факт е законово дефиниран. Легалното определение за административно нарушение е дадено в чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания¹², а нормативната дефиниция на престъплението се съдържа в чл. 9 от НК¹³. Наказателната отговорност представлява съвкупността от правоотношения между държавата и престъпния деец, породени от извършено престъпление, чието съдържание са правата и задълженията, които възникват за тях във връзка с осъждането на извършителя на престъплението, с изпълнението на наложеното наказание и третирането му като осъждан¹⁴. Разграничението между двата вида отговорност се извършва на база обществената опасност на деянията. По своята същност обществената опасност представлява обективно, неюридическо качество на деянието, което го характеризира от гледна точка на неговото отрицателно въздейс-

¹¹ Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2001, с. 346.

¹² Чл. 6 (Изм. ДВ, № 59, 1992) – Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.

¹³ Чл. 9 (1) – Престъпление е това общественноопасно деяние (действие или бездействие), което е извършено виновно и е обявено от закона за наказуемо.

¹⁴ Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част. София: Сиела, 1999, с. 48.

твие върху съществуващите обществени отношения¹⁵. Именно това качество се явява водещо при нормотворчеството и определя дали деянието съставлява престъпление или административно нарушение, съответно на което деецът ще понесе наказателна или административно-наказателна отговорност. Законодателят е възприел различен подход при регламентацията съставите на престъпленията, респективно административните нарушения. В НК са изчерпателно регламентирани съставите на всички престъпления. За разлика от него не съществува единен нормативен акт, който да обхваща всички състави на административни нарушения. Административно-наказателния кодекс и Закона за административните нарушения и наказания съдържат уредбата на общите положения, принципите по установяване на административното нарушение и налагане на административно-наказателната санкция. Спецификата при тази отговорност се състои в това, че съставите на административните нарушения се регламентират в специални закони, регулиращи отделни правни отрасли. В конкретната хипотеза на изследването това са трудовото, респективно осигурителното право.

Двата вида отговорност – наказателната и административно-наказателната, се намират в съотношение на субсидиарност и първата ще се използва дотолкова, доколкото втората е неприложима. Тази субсидиарност има значение и в друга насока, а именно в принципно възприетото положение, че основните понятия, категории и институти на общата част на наказателното право намират приложение в административното, освен ако за последното законът изрично не предвижда нещо друго¹⁶.

Идентичен на изложения подход използва законодателя и при съчетаване на видовете отговорности, приложими за нарушения на осигурителното законодателство. Търсенето, признаването и реализирането на имуществена отговорност, в определени хипотези касае последващо реализиране на административни санкции, въпреки настоящото отделяне хипотезите на чисто имуществена отговорност

¹⁵ Пак там, с. 195.

¹⁶ Михайлов, Д. Особенности на деянието при усложнена преступна дейност. София: Наука и изкуство, 1967, с. 137.

за причинени на осигуряването загуби от отговорността за невнесени осигурителни вноски, предполагащи административна отговорност и реализиращи се по реда на ДОПК като специфичен вид ревизионно производство. Паралелно с това следва да се отбележи, че всеки един от видовете отговорност както в трудовото, така и в осигурителното законодателство, пряко кореспондира с материята на контрола за спазването му. В този смисъл, както по-специално и основателно се посочва, „имуществената и административно-наказателната отговорност са тясно свързани с материята на контрола – съответно – имуществената – с финансовия, а административнонаказателната – с административния контрол.”¹⁷

Всеки един от изброените видове отговорност – гражданската, дисциплинарната, административната и наказателната, имат своята специфика, разгледани през призмата на съответните правонарушения на трудовото, респективно осигурително законодателство. Предвид различните правни въпроси, които възникват, всяка една от тези отговорности ще бъде разгледана в настоящото изследване само доколкото това е обвързано с целта и задачите, поставени от авторите. Акцентът се поставя на административно-наказателната, предвид връзката ѝ с контрола по спазване на трудовото законодателство.

§1.2. Източници на правната уредба на отговорността за нарушаване на трудовото и осигурително законодателство

Правната уредба на видовете отговорности за нарушаване на трудовото и осигурителното законодателство се съдържа в множество нормативни актове. С оглед необходимостта на правната систематика, доброто познаване и правилно приложение на отделните отговорности е необходимо обобщаване и систематизиране на източниците. В този смисъл, авторите са предложили класификация на източниците на основните видове юридическа отговорност, предвид приложението им при нарушения от различен вид на трудовото, респективно осигурително законодателство. Със същото се цели не само теоретично анализиране, но и приложимост в практи-

¹⁷ Мръчков, В. Осигурително право. Специална част. София, 2010, с. 508.

ката на компетентните органи.

От историческа гледна точка в България първи от разглеждани-те правни отрасли възниква трудовото право. Това обуславя и разглеждането на източниците на юридическата отговорност за нарушаване на трудовото законодателство предимствено в изложението, пред тези на осигурителното право.

Нормите, касаещи юридическата отговорност, за нарушаване на трудовото законодателство не са систематизирани от законодателя в един нормативен акт и това е обяснимо предвид различията и спецификите на отделните отговорности. Предпоставяйки дисциплинарната, имуществената и административната отговорност като водещите и най-често приложими за защита нормите на трудовоправния отрасъл, законодателят е предвидил тяхната регламентация в общия кодификационен акт – Кодекса на труда.

Източник на специфичната само и единствено за трудовото право дисциплинарна отговорност са нормите на глава девета „Трудова дисциплина” от КТ.

Източник на имуществената отговорност са нормите на глава десета „Имуществена отговорност и други видове обезщетения” от КТ.

По отношение на административно-наказателната отговорност нормативната уредба, касаеща същината, се съдържа в ЗАНН. Предвид спецификата на обекта на административното нарушение, специалната нормативна уредба на административно-наказателната отговорност се съдържа в глава XIX, раздел II на КТ и в специалните закони. Що се отнася до процесуалната уредба, касаеща наказването и изпълнението на различните видове наказания, чл. 416, ал. 6¹⁸ препраща към универсалната уредба на ЗАНН. Конкретните видове административни нарушения на трудовото законодателство са регламентирани в КТ. Тоест, обобщавайки, можем да **направим извода, че източниците на административно-наказателната за-**

¹⁸ Чл. 416 (6) Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда, предвиден в Закона за административните нарушения и наказания, доколкото с този кодекс не е установен друг ред.

щита на трудовите отношения са основни и субсидиарни. Към първите отнасяме ЗАНН (с неговите материални и процесуални норми), както и КТ (в частта, конкретизираща административните нарушения). Съотношението между ЗАНН и КТ в тази му част се изгражда на плоскостта на съотношението между общ и специален закон. Общият закон е ЗАНН, специалният – чл. 412а– 416 от КТ. ЗАНН е основният закон, определящ общите правила за административните нарушения и наказания, независимо от тяхната област на проявление и органите, които реализират отговорността. В тази връзка предназначението на трудовоправната уредба чл. 412, а – 416 от КТ е много по-тясна, а действието на тези норми – по-ограничено. Те са призвани да отразят спецификата в административните нарушения на трудовото законодателство, реда за тяхното установяване, органите, които са компетентни да извършат това, да установят административните наказания, които се прилагат, административно-наказващите органи и реда за налагането и изпълнението на административните наказания в тези случаи. Всички изброени специфики са повлияни от особения обект на защита, а именно нормите на трудовото законодателство. Именно значимостта на трудовите права и необходимостта от тяхната защита и чрез средствата на административно-наказателната отговорност са предизвикали нуждата от включването на тези специални норми в КТ. От изясненото съотношение основните източници на административно-наказателната защита на трудовите отношения можем да направим няколко извода с важно значение в приложението на този вид отговорност. На първо място, като водеща по въпросите на административно-наказателната отговорност за нарушаване на трудовото законодателство се прилага уредбата на чл. 412, а – 416 от КТ. Отражавайки съотношението ѝ със ЗАНН, условно тя обхваща няколко групи въпроси:

– Разпоредбите, които конкретизират и доразвиват общата уредба на административните нарушения и наказания и са предвидени за нарушаване на трудовото законодателство. Към тях се отнасят чл. 412, а регламентиращ системата от административни наказания, предвидени за нарушения на трудовото законодателство.; чл.

413 , чл. 414 , 415 от КТ, установяващи основните състави на административните нарушения на трудовоправните норми, дефинирайки ги по непосредствения им обект на посегателство, както и предвиждащи съответни квалифицирани състави.

– Разпоредби относно административно-наказателната отговорност в КТ обхваща нормите, регламентиращи законодателни решения, различаващи се от установените в ЗАНН. Те са специфични само за административно-наказателната отговорност по КТ – чл. 415а–д. Тези текстове съдържат различни и специфични разрешения по отношение на: задължение за внасяне на имуществени санкции и глоби по наказателни постановления (чл. 415а от КТ); отговорност за тяхното невнасяне (чл. 415б от КТ); отговорност за маловажно нарушение (чл. 415в от КТ); споразумение в административно-наказателното производство (чл. 415г от КТ); разсрочване на задължения (чл. 415д от КТ). По изброените въпроси разпоредбите на КТ се прилагат приоритетно пред съответните текстове на ЗАНН.

На второ място, по всички останали въпроси касаещи формата на вина при административните нарушения, реда за обжалване на наказателните постановления и др. се прилагат разпоредбите на ЗАНН.

ЗАНН и КТ са основните, но не и единствени източници, съдържащи норми относно административно-наказателната отговорност за нарушаване на трудовото законодателство. Всички останали закони и подзаконови нормативни актове, съдържащи правни норми, допълващи регламентацията относно този вид отговорност, образуват групата на субсидиарните източници – Закон за инспектиране на труда, Закон за насърчаване на заетостта, Закон за здравословни и безопасни условия на труд и др.

Специалната нормативна уредба на административно-наказателната отговорност за нарушение на трудовото законодателство е установена в гл. XIX, раздел II от КТ. Тя се явява специална по отношение на общите правила на административно-наказателната отговорност по ЗАНН. Това предполага извеждането на спецификите на разглежданата защита на трудовите отношения на база на общите положения за административно нарушение и на-

казание.

Наказателната отговорност за нарушаване на трудовото законодателство е регламентирана само и единствено посредством нормите на НК, предвиждайки съставите на отделните престъпления.

Представените източници на отделните видове юридическа отговорност за нарушаване на трудовото законодателство не изчерпват в детайли нормативната регламентация. Напротив, те само изграждат основите, а наред с тях при отделните видове законодателят е включил норми, регламентиращи отговорността и в редица специални закони. Такива източници се явяват и международноправни актове, ратифицирани и влезли в сила в Р България, регламентиращи принципи или др. въпроси, касаещи юридическата отговорност за нарушаване на трудовото законодателство.

В хронологичен аспект, със създаването на дял III от КТ от 1951 г. ("Държавно обществено осигуряване") и последващото приемане на Закона за пенсиите (1957 г.) и Закона за пенсиониране на земеделските стопани – кооператори (1961 г.) започналата реформа по отделяне на осигурителното право като самостоятелен правен отрасъл търпи правно и социално доразвитие в приемането на кодифициран относно материята акт (Кодекс на задължителното обществено осигуряване от 1999 г.), впоследствие доразвит в Кодекс на социалното осигуряване. В посочения смисъл и отговорността за нарушаване на осигурителното законодателство еволюира до степен на уредбата ѝ в различни актове, принципно обвързани с материята и характера на деликта, сферата на причинените вреди, процедури и ред за реализиране на санкции. Теоретично същата се разглежда като касаеща нарушения, причиняващи вреди на фондовете на осигуряването, на постъпленията от здравноосигурителни вноски, ангажиращи имуществено виновните субекти, респ. касаеща консумиране на конкретни престъпни състави¹⁹. Необходимостта от обобщаването на регламентиращите я норми извежда същите на следните основни нива:

1) Регламентиране в общия кодифициран акт, въвеждащ имуществена (чл. 110, ал. 1 от КСО), деликтна отговорност (чл.126 и сл.

¹⁹ Вж. Мръчков, В. Цит. съч., с. 508.

КСО), както и общи и специални видове административни нарушения (чл. 349–355 от КСО).

2) Специални норми, установяващи отговорност за извършени в сферата на здравното осигуряване деликти (чл. 103–111 от Закона за здравното осигуряване).

3) Състави на устройствени закони, предвиждащи административна отговорност за пречатстващи реализиране на компетенции актове (чл. 32 от Закона за Комисията по финансов надзор).

4) Състави на наказателна отговорност по общото материално наказателно законодателство (НК).

5) Процесуалноправни механизми като ред за реализиране на санкции, установени по линия на кодифициращия акт – Данъчно-осигурителен процесуален кодекс.

Видно, но и наложено от всеобхватния, нееднороден и мащабен характер на осигурителното законодателство, се касае за подробна и детайлна регламентация, насочена към санкциониране и превенция на нарушения във всички аспекти и сфери на осигуряването. Същата се установява на места твърде разнопосочно, безспорно е, че страда от известни правно-технически и системни несъвършенства, но като цяло е ангажирана за навременност в профилактиката и санкционирането на констатирането на деликти и престъпления.

Глава втора

Общи въпроси на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство

§2.1. Понятие и историческо развитие на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство

Правната уредба, независимо в коя сфера на обществените отношения, изпълнява своето предназначение само посредством нейното стриктно прилагане. В тази връзка спазването на трудовото и осигурителното законодателство се осъществява посредством контрола върху него. Именно това обуславя и важните обществени функции, които той изпълнява. Контролът се явява основна, специфич-

на за разглежданите правни отрасли юридическа гаранция за спазване на правната уредба. Специалният контролен механизъм за защита на разглежданите обществени отношения е необходим и отразява високата социална значимост на закриляните от трудовото и осигурителното право човешки блага.

Понятието „контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство” в този си комплексен вид е нормативно уредено сравнително скоро от българския законодател с приемането на Закона за инспектиране на труда (ЗИТ – ДВ, № 102, 2008 г.). До този момент контролът реално съществува и се осъществява от компетентните органи, бил е и обект на доктринални разработки в отделни негови аспекти, но липсва обща законова регламентация на дейностите и органите, които са го осъществявали. В този смисъл, с приемането на ЗИТ се поставя началото в изграждането на единна национална система за инспектиране на труда.

В терминологично отношение в трудовото законодателство през годините на развитие на института са се използвали множество термини – „контрол по охрана на труда”²⁰, „надзор върху изпълнението”²¹ на Кодекса на труда и сега използвания израз „контрол за спазване на трудовото законодателство”, възприет в КТ – глава деветнадесета „Контрол за спазване на трудовото законодателство и административно-наказателна отговорност за неговото нарушаване” (загл. изм. ДВ, № 100 от 1992 г.). Осигурително законодателство от своя страна използва израза „контрол по спазването на нормативните актове по държавното обществено осигуряване” – чл. 107 от КСО.

Тоест, можем да направим извода, че съвременният български законодател се обединява в терминологично отношение и възприема израза „контрол”, като го употребява и в двата правни отрасли. Същото може да се каже и по отношение на термина „спазване”, който не е бил единственият употребяван в законодателството ни,

²⁰ Чл. 8, ал. 1 от ПМС №15, 12.05.1973 и др.

²¹ Чл. 132, ал. 1 и 2, чл. 133 от Конституцията от 1771 г. (отм.); чл. 1, 3, 25, 26 и др. от Закона за прокуратурата (отм.).

използвани са още – „надзор върху изпълнението”²², „наблюдение” или „следене за прилагането”²³. Въпреки че те отразяват в същността си едни и същи дейности (в какъвто смисъл е и практиката на съдилищата/, считаме, че възприемането на единна терминология в тази важна дейност отразява стремежа на законодателя от синхронизиране, от една страна, на правните понятия, а от друга страна, в самата дейност и взаимодействие на органите, оправомощени да я осъществяват. В този смисъл единството на понятията ограничава и възможността от разминаване в тълкуването им в практиката по приложението на нормите.

В исторически аспект в България първоначално възниква контрола за спазване на трудовото законодателство. Неговите корени могат да бъдат открити още през деветдесетте години на XIX век в периода на зараждащи се капиталистически отношения в страната²⁴. В този смисъл условно, но и с важно значение от гледна точка усъвършенстването на института, е разделянето на историческото развитие на контрола за спазване на трудовото законодателство на периоди. В тези периоди се отразява и развитието на контрола в неговият осигурителен аспект. Авторите не са извършили самостоятелна периодизация на последния предвид преплитането му през годините с контрола за спазване на трудовото законодателство. В зависимост съществуващия в страната политически строй и неизбежното му отражение върху правото на труд и свързаните с него обществени отношения, можем да обособим **три основни периода в развитието на контрола:**

– Първият период може да бъде обособен и наименован като „контрол за спазване на трудовото законодателство в капиталистическа България” (от освобождението през 1878 г. до 1944 г.). През този период България се характеризира с ускореното си икономическо развитие, предвид което в страната възникват и се ут-

²² Чл. 4, ал. 1, чл. 110, ал. 1. от Кодекса на труда от 1951 г.

²³ Чл. 6, б-в, чл. 110, ал. 2 от КТ от 1951 г.

²⁴ Необходимостта от „учредяването на инспекцията на труда във фабриките и във всички други работилници” е посочена в т. 9 от Първата програма на БСДП през 1892 г. Вж. БКП. Документи на централните ръководни органи, том 1. София, 1972, с. 39–40.

върждават две нови обществени сили: капиталът и наемният труд²⁵. Страната ни преживява процеса на първоначалното натрупване на капитала (характерен за всички съвременни държави, поели по пътя на капиталистическо индустриално развитие). Експлоатацията на наемния труд и тежките условия, при които той се полага, обуславят първите масови стачни вълнения в страната през 1903–1904 г. под ръководството на първите синдикални сдружения²⁶. През този период се поставят основите на трудовото законодателство и свързаната с неговото спазване контролна дейност, като се приемат редица нормативни актове – Законът за женския и детския труд в индустриалните заведения (ДВ, № 66, 1905 г.); Законът за инспекторите на труда (ДВ, № 238, 1907 г.); Законът за хигиената и безопасността на труда (ДВ, № 129, 1917 г.), Законът за общественото осигуряване (ДВ, № 124, 1924); Наредбата – закон за трудовия договор (ДВ, № 200, 1936); Наредбата – Закон за колективния трудов договор (ДВ, № 214, 1936); Закон за професионалните организации (ДВ, № 141, 1941 г.) и други. Като основна санкция за нарушаване на трудовоправните норми в този период е възприета глобата. Създадена е Инспекцията по труда като специализиран орган за осъществяване на контрола за спазване на трудовото законодателство. По това време в Европа са се утвърдили два модела на държавна инспекция по труда – френският и английският модел²⁷. Със Закона за инспектората по труда от 1907 г. България възприема поначало френския модел на инспекция по труда. Нейните основни функции са насочени към осигуряване реалното приложение на трудовото законодателство и

²⁵ По подробно за развитието на Третата българска държава вж. Беров, Л. Стопанска история на България. София, 1995, с. 413–419.

²⁶ През 1891 г. е създадена Българската работническа социалдемократическа партия. А през 1904 г. са учредени първите в България синдикални сдружения: Общия работнически синдикален съюз и Свободния общ работнически съюз.

²⁷ Френският модел предвижда обща инспекция по труда за всички отрасли и дейности, а английският модел – на различни специализирани инспекции по заети лица в отделни отрасли на икономиката – промишленост, минно дело, търговия и др., или по предметно обособени групи от въпроси на условията на труд: безопасност на труда, работна заплата, работно време и др. Въз основа на двата модела се създават и смесени модели, съчетаващи белезите на двата в различно съотношение. Вж. *L'inspection du travail – sa mission, ses methodes*. Geneve: BIT, 1971, s.1–2.

за подобряване положението на работниците. Именно поради това инспекцията по труда още в първите години на първото десетилетие на XX век се утвърждава като държавен орган на официалната публична изпълнителна власт за спазване на трудовото законодателство²⁸. В годините на над сто-годишното си развитие държавната инспекция по труда извървява еволюция в правната си уредба, но през всичките години на нейното съществуване историческата ѝ роля е закрилата на правото на труд. Наред с нея законодателят е предвидил и е участие на работниците в процеса на осъществяване на контрола (чл. 17, ал. 1, чл. 25, ал. 3 от Закона за женския и детския труд в индустриалните заведения).

– Вторият период обхваща контрола за спазване на трудовото законодателство в годините на социалистическото развитие на България (от 1944 до 1989 г.). На 9 септември 1944 г. в България е извършена кардинална промяна в държавната власт, като управлението на страната е поето от правителството на Отечествения фронт:

1. Първият подпериод обхваща зараждането и утвърждаването на социалистическите отношения в страната (1944–1950).

2. Вторият подпериод е „типичен социалистически“ (от 1950 до 1989 г.).

През първия подпериод, като отражение и в резултат на преплитане на законодателство и реално съществуващи обществени отношения, се наблюдават норми, отразяващи новите за страната социалистически отношения и все още неотменени норми на старата буржоазна уредба. По важните моменти през този период в областта на контрола за спазване на трудовото законодателство са следните. По инициатива и под ръководството на БКП е въведен работническият контрол. В първите години от прилагането му (1944–1947 г.) той се осъществява от комитетите на ОФ (1944), „фабрични комисии“ (1945) и профкомитетите (след април 1945 г.). В предмета на работническият контрол са включени въпроси като: нормалното протичане на производството, отчитане на стопанската и финансова дейност,

²⁸ Вж. Мръчков, В. Сто години инспекция по труда в България. // Юридически свят, 2008, № 1, с. 79.

спазване на трудовото законодателство от частните работодатели и др. Този работнически контрол е законодателно закрепен в Закона за учредяване на помирителните комисии по тълкуването и прилагането на колективните трудови договори (ДВ, №102, 1946 г.) и в Правилника за уреждане на отношенията между профкомитетите и работодателите в индустриалните предприятия. Освен този нов момент в контрола, продължава развитието на основния вид – Държавният контрол за спазване на трудовото законодателство, упражняван от инспекциите по труда. Като централен орган по приложението на трудовото законодателство е създадена Главната дирекция на труда към Министерството на социалната политика. Интерес от този период представлява приемането на първата републиканска Конституция от 1947 г., извършената национализация на частните индустриални предприятия (23.12.1947 г.), както и продължилите промени в трудовото законодателство и засилването на контрола за тяхното спазване.

Вторият подпериод, условно наименован „типичен социалистически“, се характеризира със следните по-важни моменти.

В края на 1950 и началото на 1951 г. е извършена важна промяна, свързана с инспекцията по труда. Със закон е закрито Министерството на труда и социалните грижи (обн., Известия, № 1 от 1951 г.)²⁹. С приемане на ПМС №84, 26.01.1951 г. (обн. Известия, № 10 от 1951 г.) ”Дирекцията на труда, Държавният институт по обществено осигуряване заедно с поделенията им се прехвърлят изцяло на Общия работнически професионален съюз”. В това отношение българският законодател е възприел опита на Съветския съюз³⁰. С това по същината си политическо решение се извършва промяна в мястото и в управлението на инспекцията по труда – от органите на държавната изпълнителна власт в профсъюзите. Същественото обаче е, че не

²⁹ Със същият закон на Министерски съвет е възложено да „определи реда и сроковете за преминаване на служителите от закритото министерство към Общия работнически професионален съюз и съществуващите ведомства

³⁰ През 1933 г. в Съветския съюз е закрит Комисариатът по труда и функциите по контрола за спазване на трудовото законодателство са прехвърлени на Всесоюзния централен съвет на профсъюзите. Вж. Александров, Н. Г. Советское трудовое право. Москва: Госюриздат, 1959, с. 132.

се променя характерът на дейността ѝ, което позволява да се осъществи приемственост и да се черпи от опита и традициите в осъществяването на контролната дейност.

През този период не може да не се отбележи и интензивната правна уредба на контрола за спазване на трудовото законодателство, включваща закони, актове на МС, на ведомствата, на централните профсъюзни органи и др. Приети са Кодексът на труда 1951 г., Закон за предоставяне на българските професионални съюзи на контрола по охраната на труда 1973 г., Законът за народното здраве 1973 г., Правилник за устройството, правата и задълженията на ведомствените органи по охрана на труда 1974 г., Закон за противопожарната охрана 1979 г. и др. След измененията на КТ през ноември 1957 г. са издадени и редица подзаконови нормативни актове за прилагане на законовите разпоредби и систематизация на правната уредба на държавния контрол за спазване на трудовото законодателство, упражняван от профсъюзите³¹.

С тези законодателни промени е извършена и промяна в системата от органи, осъществяващи контрола, като сред тях централно място е отредено на професионалните съюзи, като са им предоставени не само контролни функции, но в определени случаи и такива по реализиране на юридическа отговорност³².

През разглеждания подпериод на контрола са създадени и редица специализирани държавни органи за външноведомствен контрол за спазване на определени направления от охраната на труда. – напр. Държавната санитарна инспекция, Инспекция за контрол на парните котли, промишлените пещи и повдигателните уреди и резервоарите (обн. Известия, № 2, 1952) и др.

³¹ Сред тях важно място заема Правилника за органите по охрана на труда при профсъюзите, упражняващи държавен контрол (обн. Известия, № 72, 1958).

³² Общата организация и структура на профсъюзните контролни органи по „охрана на труда“ обхваща: а) инспекциите по труда при окръжните съвети на профсъюзите и при централните комитети на отрасловите профсъюзи и управлението „Охрана на труда“ при Централния съвет на Българските профсъюзи; б) въведена е вътрешна специализация на инспекторите по труда по техническа безопасност на труда, хигиена на труда и трудовоправна защита. Вж. Радоилски, Л. Профсъюзният контрол в областта на трудовите правоотношения. // Български профсъюзи, 1966, № 2, с. 22–24.

Важно е да се отбележи, че през този период от страна на българския законодател се правят опити за синхронизиране на законовата уредба, касаеща контрола за спазване на трудовото законодателство и в частност на функциите и дейността на инспекцията по труда с международните норми³³.

На последно място, като важна стъпка в еволюцията на контрола през разглеждания период, е приемането през 1986 г. на новия Кодекс на труда (обн. ДВ, № 26 и 27, 1986). В него се съдържа цялостна правна уредба на контрола за спазване на трудовото законодателство (гл. XIX, раздел I, чл. 399–412 от КТ). В тази уредба обстойно са уредени функциите на Инспекцията по труда като контролен орган (чл. 400–404 от КТ); системно са подредени принудителните административни мерки по смисъла на чл. 22–23 от ЗАНН при нарушаване на трудовото законодателство³⁴ и др.

– Третият е съвременният период на контрол за спазване на трудовото законодателство (от 1989 г. до настоящия момент)³⁵. Този период в развитието на контрола отразява корелацията между дълбоките промени, настъпили в страната ни след 10 ноември 1989 г., и законодателните промени в регламентацията на контролната дейност. Сред тях не може да не се отчете радикалната промяна в КТ през м. ноември 1992 г. (обн. ДВ, № 100, 1992 г.), и по конкретно в текста на чл. 399 КТ, с която цялостният контрол за спазването на трудовото законодателство във всички отрасли и дейности се изземва от професионалните съюзи и се възлага на Главната инспекция по труда при Министерството на труда и социалните грижи. С тази нова нормативна регламентация отново инспекцията по тру-

³³ В тази насока важно значение има ратифицирането на основната Конвенция на МОТ №81 относно инспекцията по труда през 1949 г. Страната ни поема и задължението за спазване на нейните разпоредби и по двете ѝ части: за инспекцията по труда – както в индустрията (чл. 1–21), така и в областта на търговията (чл. 22–24). Вж. Мръчков, В. Българското трудово законодателство и международните трудови конвенции и препоръки. София, 1978, с. 279–310.

³⁴ Вж. Лазаров, К. Принудителни административни мерки и контролът за спазване на трудовото законодателство в Кодекса на труда в действие. София, 1987, с. 216–219.

³⁵ Последният период се анализира от авторите чрез детайлен анализ на трудовоправната, съответно осигурителна материя в отделните раздели на монографията.

да е върната в държавната изпълнителна власт. В съответствие с това е извършена и новата организация на Главната инспекция по труда с нейните местни органи – общинските инспекции по труда, впоследствие усъвършенстването продължава в преобразуването на Главната инспекция по труда в Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“³⁶. В съответствие с изискването на чл. 6 от Конвенция № 81 на МОТ инспекторите по труда са назначени за държавни служители.

Новите социални условия, характерни за годините на демократично развитие на България, дават своето отражение не само върху дейността и функциите на инспекцията по труда. Преобразяват се и профсъюзите, появяват се самостоятелни и независими синдикални организации. Законодателят своевременно реагира на породилата се необходимост от промяна и в тази област и им предоставя сигнална функция, изразяваща се в правото им да сигнализират държавните контролни органи (инспекцията по труда) за нарушения и недостатъци при спазване на законодателството и да изискват от тях да проверяват сигналите и да ги уведомяват в едномесечен срок за предприетите мерки (чл. 406 от КТ). В предприятията съществуват и други форми, отразяващи участието на работниците и служителите в обсъждането на важни въпроси от условията на труда – комитети или групи по условията на труд по чл. 27–31 от ЗЗБУТ, вътрешни органи за безопасност и здраве при работа и др. Но наред с положителните промени, не могат да не бъдат отправени и известни препоръки по отношение на нормативната регламентация на контрола и по-конкретната синхронизация му със съвременните международни норми за инспекцията по труда. В тази насока е препоръчително ратифицирането на по-новите международни актове в тази област – Конвенция №129 на МОТ за инспекцията по труда в селското стопанство и Протокола към Конвенция № 81 от 1995 г.³⁷

От извършеното историческо изследване и изведената периодизация в развитието на контрола за спазване на трудовото законода-

³⁶ По смисъла на чл. 54–56 от Закона за администрацията.

³⁷ Вж. Мръчков, В. Цит. съч., 2008, с.101; Inspection du travail, Rapprort III/Partie 1B/, 95 session de la Conference internationale du Travail. Geneve: BIT, 2006, 7–15.

телство могат да бъдат направени и изводи, касаещи контрола за спазване на осигурителното законодателство. Същият е възникнал впоследствие³⁸ и е пряко обвързан с контрола за спазване на трудовото законодателство, предвид преплитането през годините на нормативната уредба на двата отрасъла (КТ от 1951 г. – дял трети „Държавно обществено осигуряване”), както и единството на органите, осъществяващи контролните дейности. Самостоятелното развитие на контрола за спазване на осигурителното законодателство може да се открие в съвременния период след 1989 г. и е свързано с приемането на новите нормативни актове в областта на държавното обществено осигуряване. В този смисъл и по същество осигурителноправният контрол касае неединна, многопластова и разнородна структура, той обхваща разнородни форми на осигуряване, касаещи освен основни осигурителни, така и здравни и пенсионни правни отношения. С приемане на Кодекса на задължителното обществено осигуряване и на практика с фактическото отделяне на материята от общата сфера на трудовото законодателство, осигурителноправният контрол се регламентира и в последващи нормативни актове като Законът за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, Закон за допълнително доброволно пенсионно осигуряване, както и в Закона за здравното осигуряване. Понастоящем, установен и трайно разбран като “правен механизъм за запазване и самозащита на осигурителното законодателство”³⁹, се регламентира в Кодекса на социалното осигуряване, Данъчно осигурителния процесуален кодекс, Законът за здравното осигуряване, в Закона за комисията по финансов надзор, както и в новоприетия Закон за инспектиране на труда в качеството му на комплексен, обединяващ дяловете за защита на двете категории правоотношения акт. Но въпреки относителната самостоятелност на двата вида контрол, предвид призиването им да осигуряват спазването на трудовото, респективно осигурително законодателство, не можем да не отчетем тяхната обвърза-

³⁸ За начало на контрола за спазване на осигурителното законодателство можем да приемем първият нормативен акт в областта на Законът за общественото осигуряване (ДВ, № 124, 1924).

³⁹ Вж. Мръчков, В. Цит. съч., 2010, с. 494.

ност, продиктувана от факта, че кумулативно те са част от единната дейност по инспектиране на труда. В тази насока с оглед реализиране на целите на контрола, важно практическо значение има доброто функциониране и взаимодействие между държавните контролни органи.

Понятието контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство може да се представи от няколко гледни точки. Разгледан като **родово понятие**, той се характеризира със своята правна уредба, обект, органи, които го упражняват и съдържание на дейностите, които развиват. Поради очертаната по-горе относителна самостоятелност на двата правни института те ще бъдат обстойно анализирани в съответните дялове на изследването. Тук авторите правят уточнението, че обектът на контрола, а именно спазването на трудовото, респективно осигурителното законодателство, в изследването е разгледан в тесен смисъл.

Предвид пряката насоченост на изследването към трудовите, респективно осигурителни правоотношения, обектът на контрола ще се ограничи да правната уредба на тези отношения.

Контролът може да се представи и в **по-конкретен аспект**, като властническа дейност, упражнявана от компетентните органи на изпълнителната власт в процеса на прилагане съответното законодателство. В този смисъл, той се характеризира с динамичност и последователност на конкретните действия. В монографията, говорейки за контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство, се има предвид само **административния контрол, характеризиращ се с изпълнително-разпоредителния характер на дейностите, включени в него**. Този контрол се характеризира с властническия си характер, отражение на който са средствата за въздействие, предоставени на контролните органи. По този начин чрез използване на принудителната сила на държавата се цели поправяне на незаконосъобразното състояние, съществуващо в резултат на неспазването на трудовото, респективно осигурително законодателство. В този смисъл административният контрол следва да се разграничава от контрола, упражняван от органите на държавна власт (постоянни комисии на НС, МС, министри и др.); от дейността

на съдилищата при разглеждане на трудови спорове и от надзора на прокуратурата за съблюдаване на законността.

Предвид разностранния характер на дейностите, включени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство, е целесъобразно те да бъдат систематизирани.

На първо място, разграничителният критерий, въз основа на който може да бъде изведена класификация на контрола, е положението, което заемат контролните органи спрямо контролираните обекти. По този критерий контролът се разделя на външноведомствен и вътрешноведомствен. **Характерно за първият вид контрол е, че органите, които го осъществяват, се намират в други ведомства.**

Той от своя страна в зависимост от обхвата си се подразделя на общ (цялостен), отнасящ се до цялото трудово и осигурително законодателство и специализиран върху конкретни части от тези законодателства (например правилата за противопожарна охрана). Централно място сред органите на външноведомствения контрол заема Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (чл. 5, ал. 2, т. 1 от ЗИТ). Тя стои начело на контролната система от органи и осъществява предоставените ѝ правомощия посредством своите местни поделения – областни дирекции „Инспекция по труда“.

Контрол от втория вид – вътрешноведомствен, се осъществява от контролни органи от същата организационна система, в която се намират субектите на правоотношението. Пример за такъв контрол за спазване на трудовото законодателство са специализираните органи на работодателя за въвеждане и спазване на здравословни и безопасни условия на труд (чл. 24 от ЗЗБУТ), както и службите по трудова медицина (чл. 25 от ЗЗБУТ). От изложената класификация може да се направи извода, че контролът за спазване на трудовото и осигурителното законодателство обхваща различни подвидове, осъществявани от органи с различен обхват на предоставените им правомощия и разполагащи с разнородни контролни средства за въздействие. Тяхната специфика е продиктувана от конкретните особености на обекта и съответно на това е законово закрепена в източник от съответния ранг. Предвид многообразието от

въпроси, които поставя всеки един от видовете контрол, те не могат да бъдат детайлно разгледани тук, а са обект на анализиране в съответните дялове на разработката, посветени на контрола за спазване на трудовото, респективно осигурителното законодателство.

Наличието на множество органи, действащи паралелно и осъществяващи вътрешноведомствен и външноведомствен контрол, изисква добра координация между тях, с цел избягване на дублиращи се функции и ефективност на работа. В тази насока разпоредбата на чл. 6, т. 1 от ЗИТ предоставя на министъра на труда и социалната политика да ръководи и координира дейностите по осъществяване на: а) цялостния контрол за спазване на трудовото законодателство; б) интегрирания контрол по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд. Съгласно т. 12 изпълнителният директор на Националната агенция за приходите осъществява контрол по отношение на: а) спазването на осигурителното законодателство, съгласно правомощията му; б) работодателите за изпълнението на задълженията им, свързани с подаване на уведомления до съответната териториална дирекция на Националната агенция за приходите за сключване, изменение или прекратяване на трудови правоотношения. Взаимодействието между контролните органи при осъществяване на дейностите по чл. 6 от ЗИТ е изрично регламентирано в разпоредбата на чл. 7 от същия нормативен акт и е предвидено да се осъществява чрез извършване на съвместни проверки и обмен на информация. Съвместните проверки се извършват въз основа на заповед на министъра на труда и социалната политика или оправомощено от него длъжностно лице.

На второ място, класификация на контрола може да бъде извършена с оглед момента на осъществяването на контролната дейност. По този критерий контролът се дели на предварителен, текущ и последващ. Всеки от посочените видове се характеризира със специфичните методи на действие, обвързани с резултата, към който са насочени.

Предварителният контрол е този, който се осъществява преди извършването на съответното правно регламентирано действие – например преди да се осъществи дадена стопанска дейност. Целта е

да бъде установено съответствието на условията, в които тя ще се осъществява със законовите такива.

Текущ е контролът, който се осъществява в хода на самата дейност или респективно в процеса на ползването или реализирането на трудовите и осигурителните права. Това е сърцевината на контролните дейности, предвид това този вид е най-често прилаган. Методите, които използват контролните органи при реализиране на този вид, са: периодични проверки на място; искане на обяснения, документи, материали, книга и др.

Последващ е контролът, осъществяван след извършване на съответната дейност. Този вид е най-рядко прилаганият в практиката и обикновено се възприема като част от текущия. В подкрепа на тази теза е липсата на предвидени от законодателя методи и контролни средства, които да са специфични само за него, а той ползва методите и средствата, присъщи за текущия контрол.

Паралелно, и по-специално в сферата на осигуряването, е познато делението на контрола на **административен**, в частност осъществяван от присъщи за съответната сфера на осигуряване административни органи (ръководни органи на НОИ, органи на “Медицински одит”, лекари – контрольори и т.н) и на **финансов**, прилаган от външни специализирани органи и реализиран по линия на финансовите ревизии (съответно ревизионни актове и актове за начет).

Специфични проблеми поставя контролът върху спазването на международните норми на трудовото и осигурително право. България е от групата на държавите с монистична система, тоест такива, при които не е необходимо изрично включване на международноправния в съдържанието на вътрешен акт. Международният акт става част от действащото вътрешно право в страната. От това може да се направи извода, че контролът за спазването му се подчинява на установените в съответната страна механизми за контрол⁴⁰. Тъй като цялостният контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство е предоставен на Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, следователно тя е оправомощена да

⁴⁰ Вж. Средкова, Кр. Прилагане на Европейската социална харта във вътрешните правни системи. // Съвременно право, 2006, №5, с.15–16.

контролира и спазването на международните източници на тези законодателства. Видно от публикуваните отчети на агенцията през последните години, не се срещат данни за извършени нарушения на международноправни източници. Това навежда на мисълта, че агенцията е съсредоточила дейността си главно върху спазването на вътрешните за страната актове.

Освен посоченият контрол за спазване на международноправните източници на трудовото и осигурително право, съществуват и други видове, осъществявани от други държавни органи (извън системата на изпълнителната власт) или организации⁴¹. Сред тях могат да се посочат следните:

- Специфичен вид контрол е правораздавателният, който се осъществява от органите на съдебната власт при решаването на трудовоправни спорове.

- Контрол за спазване на международните източници, упражняван при доброволното уреждане на колективните трудови спорове чрез Националния институт за помирение и арбитраж⁴².

- Участие на синдикалните организации при осъществяване на контрола⁴³ за спазване на трудовото законодателство и в частност международните източници.

- Специфична роля за съблюдаването на международноправните норми в областта на трудовото и осигурително законодателство има контрола за конституционосъобразност. В България този конт-

⁴¹ Предвид насочеността на това изследване към административния контрол, останалите видове ще бъдат само изброени.

⁴² Закон за уреждане на колективни трудови спорове – чл. 4 (1) (Изм. ДВ, № 25, 2001). Когато не се постигне споразумение или някоя от страните откаже да преговаря, всяка от тях може да потърси съдействие за уреждане на спора чрез посредничество и/или доброволен арбитраж от синдикални и работодателски организации и/или от Националния институт за помирение и арбитраж. С тази разпоредба през 2001 г. се създава Институтът, който е призван да съдейства на страните при уреждане на колективните трудови спорове. В кръга на правомощията му се включва и прилагането на международни актове. Предвид скоростното му създаване същият все още не разполага с богата практика в тази област.

⁴³ Сигнална функция на синдикалните организации – чл. 406 от КТ (Изм. ДВ, № 100, 1992) (1). Синдикалните организации имат право да сигнализируют контролните органи за нарушения на трудовото законодателство, както и да искат административно наказание за виновните лица.

рол се осъществява от Конституционния съд⁴⁴.

Наред с вътрешния (национален) контрол за спазване на международноправните източници на трудовото и осигурителното право съществува и международен контрол⁴⁵, който е част от международния правопорядък и се осъществява от органи и по процедури, предвидени в съответните международни актове⁴⁶. Като последица от осъществявания контрол за спазване на международните актове, в това число и източниците на трудовото и осигурителното право, международната практика показва, че съществуват множество форми, сред които най-популярна е системата на докладите. Тя предвижда държавата – страна по международен нормативен договор, да предоставя на съответния компетентен контролен орган доклад за изпълнението на своите задължения по договора. Докладът подробно описва действията, предприети за привеждане на националното законодателство в съответствие с международния акт, както и практиката по практическото прилагане на задълженията по акта (тук се включва данни от административната и съдебна практика, възникнали трудности и др.). След представянето му докладът се обсъжда от контролния орган, като последният издава акт за приемане на доклада. Целта на този акт е да се стимулира държавата да изпълнява поетите от нея международни задължения⁴⁷.

Освен контрола въз основа на доклади интересна форма са и процедурите въз основа на жалби. При тях спецификата се състои в

⁴⁴ В разглежданата област значение имат правомощията на съда, установени в чл. 149 (1) Конституционният съд (т. 4) се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

⁴⁵ Вж. Мръчков, В. Международно трудово право. София: Сиби, 2000, с. 244–2993; Европейска социална харта. Кратък справочник. София: Колибри, 2002, 97–115; Лозанова, Цв. Международен механизъм за защита правата на човека. // Юридически свят, 1999, №2, с. 180–187.

⁴⁶ Например контролът за прилагането на Европейската социална харта се осъществява от Европейския комитет по социални права (Комитет на независимите експерти), Правителствения комитет, Комитета на министрите.

⁴⁷ Вж. Средкова, Кр. Прилагане на Европейската социална харта във вътрешните правни системи. // Юридически свят, 2007, №1, с. 19.

това, че контролът се осъществява, когато контролният орган е сезиран по точно определени въпроси. Тоест, разликата е, че при докладите контролът се осъществява служебно и по предварително заложен график от съответния орган, докато във втората хипотеза органът се задейства само при изричното му сезиране въз основа на индивидуални или колективни жалби (според конкретния контролен механизъм)⁴⁸.

§2.2. Източници на правната уредба за контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство

В съвременните икономически условия, характеризиращи се с динамика, сложни и преплитачи се международни ситуации, един от водещите и същевременно универсални проблеми за икономиките на всяка една държава е закрилата правото на труд и свързаното с него право на обществено осигуряване. Начинът, по който тези проблеми се регулират от законодателствата на отделните страни, е показателен за демократичното развитие на съответната държава, а глобално погледнато отразява и развитието на международната общност в съответния исторически период. От представения исторически преглед на контрола може да се направи изводът, че началото на правната уредба на трудовите и осигурителни отношения в България се поставя в началото на двадесети век, което свързано с развитието на капиталистическите отношения в страната⁴⁹. В съвременния глобализиран свят закрилата на основните социално-икономически права на хората отдавна е надхвърлила териториал-

⁴⁸ Например, с Допълнителния протокол към Европейската социална харта от 1995 г., в сила от 1 юли 1998 г. се създава процедура за контрол въз основа на колективни жалби срещу незадоволително прилагане на хартата на международните работодателски и синдикални организации; на други международни неправителствени организации, които имат консултативен статус в СЕ и др. По подробно вж. Европейска социална харта, 67–71; Хюфнер, Кл., Ем. Константинов, В. Ройтер, Цит. съч., с. 156–157.

⁴⁹ Вж. Ошанов, В. Правна закрила на труда в България. София, 1943, 35–44; Златинчев, Й. Борбата за трудово законодателство в България 1878–1944. София: Профиздат, 1962, с.12; Мръчков, В. Основни тенденции в развитието на трудовото право. // Развитие на социалистическото право в България. София: Наука и изкуство, 1984, с. 280–309; Мръчков, В. Новият кодекс на труда и развитието на трудовото право. // Правна мисъл, 1986, № 4, с. 19–34.

ните граници на отделните страни и е въпрос, с който се занимава международната общност. В този смисъл въпросът за източниците на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство е многоаспектен, като отразява както световните тенденции в областта, така и регионалните особености в конкретната държава⁵⁰. България има своите традиции в областта на участие в международноправното регулиране на трудовите и осигурителни отношения и свързания с тях контрол по спазване на нормите. В тази насока от важно значение е членството на страната в Международната организация на труда (МОТ). В периода на своето демократично развитие и особено в предприєдинителния период българският законодател извърши редица промени на вътрешното ни законодателство, включително и в трудовото и осигурителното, целящи съобразяване с международните стандарти и стандартите на правото на Съвета на Европа (СЕ) и на Европейския съюз (ЕС). Процесът на хармонизиране на българската нормативна уредба все още не е приключил и той е особено актуален вече след осъществяването на членството на страната в ЕС.

Контролът за спазване на трудовото и осигурително законодателство е дейност, която законодателят е регламентирал нормативно. В тази насока изясняването на видовете източници на правната уредба има не само теоретично, но и важно практическо значение с оглед определяне съотношението между тях и произтичащата от това обвързваща сила на нормите.

За нуждите на настоящото научно изследване може да бъде изведено следното определение – под източници на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство следва да се разбират тези актове, издадени от компетентните държавни органи, чиито норми регламентират принципите, структурата, органите и дейностите, включени в предмета на контрола.

Можем да отчетем, че правното регулиране на контрола за

⁵⁰ Вж. Янулов, Ил. Прилагане на международното трудово право – тълкуване, ревизия, денонсиране, контрол и санкции. // Годишник на СУ „Св. Кл. Охридски“, Юридически факултет, 1941–1942; Мръчков, В. Международното трудово право. София: Сибир, 2000.

спазване на трудовото и осигурително законодателство се осъществява главно чрез вътрешни за страната ни нормативни актове, издавани от различни държавни органи. Но както вече отбелязахме, наред с националното урегулиране, проблемът за контрола има своето уреждане и в международните източници.

Това обуславя и първата и основна класификация на източниците на контрола, като разделението е извършено на основата на териториалния предел на действие и органа, издал акта. На базата на този критерий разделяме източниците на национални (вътрешни) и международни.

Към първите се отнасят актове на компетентните органи, издадени в рамките на техните правомощия и действащи на територията на Република България. От своя страна националните източници на контрола могат да бъдат допълнително подразделени на основата на конкретни критерии, целящи максимална яснота и съвместимост при тълкуването и прилагането на нормите. Авторите са представили в изследването само онези от тях, които имат не само теоретично значение, но са пряко относими към целта и задачите на монографията. В тази връзка класификациите не претендират за изчерпателност и не обхващат всички възможни критерии.

Предвид субординацията на актовете вътрешните източници на контрола могат да бъдат разделени основно в две групи – **законови и подзаконови нормативни актове**. Отразявайки важността на регулираните обществени отношения, съществена част от уредбата на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство е съсредоточена на законово ниво. Обединяването на правната уредба на контрола в разглежданите две области е извършено от българския законодател посредством приемането на новия за страната ни организационен закон в тази област – Закона за инспектиране на труда (ЗИТ). Изрично в чл. 4 (1) на същия се посочва, че „Инспектирането на труда включва контрола по спазване на трудовото и осигурителното законодателство и специализирания контрол по Закона за насърчаване на заетостта и Закона за здравословни и безопасни условия на труд”. Основната цел на тази уредба е да се създадат условия за по-ефективен и ефикасен контрол върху спазването

на условията на труд чрез подобряване на координацията и взаимодействието в работата на органите с контролни и сигнални функции в областта на трудовите и осигурителните отношения (чл. 3 от ЗИТ). Поставена по този начин, основата на общия контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство обхваща, от една страна, нормативно регламентиране на контролните органи и начина на взаимодействие между тях, от друга страна, видовете контролни дейности, осъществявани от тях, и не на последно място начина на функциониране на националната система.

Освен този обединяващ организационен нормативен акт, контролът за спазване на трудовото и осигурително законодателство е предмет на детайлна уредба и в редица други закони. От своя страна последните могат да бъдат класифицирани с оглед спецификата на урежданите от тях контролни дейности на източници на контрола за спазване на трудовото законодателство, респективно осигурително.

По действащото право законите от първата група, източници на контрола за спазване на трудовото законодателство, се подразделят на **общи и специфични; преки и субсидиарни**.

Към групата на **общите преки източници** се отнасят Кодекса на труда, Законът за насърчаване на заетостта, Законът за здравословни и безопасни условия на труд, Законът за уреждане на колективните трудови спорове и др.

Специфичните източници едновременно с това се явяват и субсидиарни, тъй като те нямат за пряка насоченост уреждането на контролна дейност, но отделни техни норми касаят такава в определени сфери. Пример за такива актове са Закон за териториалното и селищно устройство, Закон за опазване на околната среда, Закон за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите, Закон за интеграция на хората с увреждания и др.

Така представената законова уредба на контрола за спазване на трудовото законодателство е доразвита и съответно конкретизирана на подзаконово ниво посредством множество актове – постановления, правилници, наредби, инструкции – Устройствен правилник на Изпълнителната агенция "Главна инспекция по труда", Устройствен правилник на Дирекция за национален строителен контрол, Наредба

№6 от 09.07.2006 г. за условията и реда за даване на разрешения за работа на лица, ненавършили 18 години, и много други.

Видно от представените източници на контрола за спазване на трудовото законодателство и изведените класификации, могат да се направят редица изводи. На първо място, те обединяват закони и подзаконови нормативни актове, относими към различни правни отрасли. Това е така, тъй като предвид многообхватния си характер контролът включва в себе си отделни подвидове, призвани да гарантират реалното приложение на трудовото законодателство⁵¹.

На второ място, се налага изводът, че действащата нормативна уредба в разглежданата област е пълна и цялостно регулира материята. Това има както своите положителни страни, изразени в императивност и стриктност при регламентация на изпълнително-разпоредителна по вида си дейност, така и недостатъци. Многобройните и многообразни норми правят системата на контрола тромава, като се създават предпоставки за недобро взаимодействие между органите и несъгласуваност на действията, извършвани от тях.

Източници на контрола за спазване на **осигурителното законодателство** са, както вече се спомена, Кодексът на социалното осигуряване, Данъчно-осигурителният процесуален кодекс, Законът за здравното осигуряване, Законът за комисията по финансов надзор, както и новоприетият Закон за инспектиране на труда. Същите могат да се класифицират предвид специфики на законовото структуриране на три ясно разграничаващи се нива, а именно:

- 1) кодифицирани актове с материално-правен характер с общност на обекта спазване на действащото осигурително право и преимушествено административен характер;
- 2) процесуална законова уредба по реализиране на финансов, данъчен и осигурителен контрол;
- 3) специализираща здравноосигурителен контрол материя, регламентираща текущ, административен и вътрешен по характер контрол;

⁵¹ Мръчков, В. Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване, София, 1985, с. 94.

4) правно нормиране на контролната лицензионна дейност със специфичните за нея централизирани и монополни в сферата субекти.

Международните източници на контрола за спазване на трудовото и осигурителното законодателство са основно международни договори, отнасящи се до трудовете, респективно осигурителните права и международния контрол по тяхното спазване. Те се приемат от редица международни организации, между които са: Организация на обединените нации (ООН), Международната организация по труда (МОТ), Съветът на Европа и др.

Международноправната уредба на контрола за спазване на трудовото и осигурителното законодателство е свързана основно със създаването на МОТ (1919 г.) и се съдържа в приетите от нея конвенции и препоръки⁵². Предвид многобройността на международните източници на трудовото и осигурителното право и тяхното важно значение като регулатор на вътрешни обществени отношения в сферата на труда и общественото осигуряване, те не са включени в обекта на настоящото изследване, а са предмет на самостоятелно научно изследване, по което авторите работят.

Съотношението между източниците от двете централни групи – вътрешни и международни, е разрешено принципно от разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. ”Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които противоречат.”

Държавите са задължени да предприемат всички необходими мерки по осигуряване приложението във вътрешните правни системи, на съответните международни актове с нормативно действие, по които са страни. Задължението изисква държавите да предприемат активни действия, както и да съобразят и да приложат такива мерки, които са подходящи. Мерките могат да бъдат законодателни, административни, финансови и др. Законодателните мерки се изразяват в приемането на закони и други нормативни актове за включ-

⁵² Вж. Мръчков, В. Цит съч., с. 29.

ване на разпоредбите на съответния международен акт във вътрешното право⁵³. Предвид текста на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, може да се направи изводът, че България е възприела монистичната система, при която след ратификация и обнародването му съответният международен договор се прилага пряко на територията на страната. Разпоредбите на международния договор са от различен характер с оглед на това дали изискват прякото им прилагане, приемането на допълнителен акт или извършване на друго действие или не. По този критерий те се разделят на самоизпълняеми и несамоизпълняеми. При разпоредбите от първия вид правата и задълженията са установени точно и ясно и следователно приложението им във вътрешното право не е обвързано с извършването на допълнително действие или приемането на акт. Разпоредбите от втория вид не установяват пряко правата и задълженията, а се нуждаят от допълнителна правна уредба или други мерки⁵⁴. Освен законодателните мерки за прилагането на международните източници могат да са необходими и административни, финансови и материални мерки. Във връзка с контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство интерес представляват административните мерки, изискващи създаването на контролни институции и органи⁵⁵. В определени случаи практическото изпълнение на разпоредбите на

⁵³ Предвид значението на ратифицираните международни договори и съотношението им с вътрешните актове съществуват две основни системи: дуалистична и монистична. Според дуалистичната ратифицираните международни актове и вътрешното право образуват два самостоятелни правопорядъка, международен и национален. При монистичната система ратифицираните международни актове и вътрешното законодателство образуват една обща, еднаква и йерархично изградена система.

⁵⁴ Например изискват да се създаде определена служба. Съгласно чл. 1 от ЕСХ държавите се задължават да създадат и поддържат свободни служби по трудова заетост.

⁵⁵ За прилагането на Конвенция №81 от 1947 г. и Конвенция №129 от 1969 г. относно инспекцията на труда трябва да се създаде и да функционира национална контролна система. Такава национална система за инспектиране на труда в България е създадена с приемането на Закона за инспектиране на труда, съгласно чл. 1. "Този закон урежда: 1) начина на функциониране на националната система за инспектиране на труда; 2) видовете контролни дейности, включени в инспектирането на труда; 3) начина на взаимодействие между държавните контролни органи, осъществяващи инспектирането на труда."

международния акт е свързано с предвиждане на средства в бюджета на държавата или общините⁵⁶.

Доброто познаване и правилното прилагане на многобройните международни източници, предвид техните специфични особености, е от изключително значение за инкорпорирането им във вътрешното право и за осъществяване на съвместни контролни дейности на органите, призвани да следят за спазването на трудовото и осигурителното законодателство.

С оглед ориентиране в сложната международноправна уредба авторите предлагат класификация на тези източници по подбрани водещи критерии.

Според произхода и приложното им поле се различават универсални и регионални международни източници⁵⁷.

Универсалните източници се прилагат в целия свят и установяват задължения за държавите и другите субекти на международното право. Сред тях от особено значими са:

1. Актове на ООН (Уставът на ООН в частта за функциите на Икономическия и социален съвет), Международният пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г.⁵⁸; Международният пакт за граждански и политически права от 1966 г. и Факултативният протокол, който урежда правото на индивидуални жалби пред Комитета по правата на човека при ООН).

2. Актове на МОТ като специализирана организация – Устав на МОТ (в частта касаеща основните принципи в нейната дейност и международния контрол за спазване на нейните конвенции и препоръки) конвенции⁵⁹, препоръки⁶⁰, резолюции, декларации и др.

Регионалните източници се приемат от регионални междуна-

⁵⁶ Такива са необходими са изпълнението на Конвенция №155 на МОТ относно безопасността и здравето на трудещите се.

⁵⁷ Вж. Мръчков, В. Международно трудово право. София: Сиби, 2007, с. 59–69.

⁵⁸ Вж. Мръчков, В. Международноправна закрила на икономическите и социалните права и тяхното осъществяване в България. // Международни отношения, 1988, №10, с.15–27.

⁵⁹ Конвенциите са международни договори, които подлежат на ратификация от държавите-членки на МОТ

⁶⁰ Препоръките на МОТ не са задължителни международни актове, те съдържат само желателни насоки в развитието на националното законодателство в съответната област.

родни организации (СЕ, ЕС и съответно на това имат по-ограничен териториален обхват в рамките на съответния регион). Сред тях са Уставът на СЕ, Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, Европейската социална харта (ЕСХ) и др.

Предвид членството на страната ни в ЕС важно значение сред групата на регионалните актове имат актовете на ЕС.

Съвместяването на международноправната уредба по въпросите за контрола с националните традиции и практики, законите и подзаконовите актове в тази област допринасят за формирането и провеждането на модерна политика в областта на труда и социалното осигуряване, която да бъде в унисон с усилията на България за хармонизиране на законодателството ни с това на Европейската общност и която да гарантира правата и свободите на страните по трудовото и осигурителното правоотношение. Измененията и допълненията във вътрешните актове са важна стъпка в процеса на сближаване на българското трудово и осигурително законодателство с европейските и универсалните международни норми и стандарти. В тази връзка важно значение има уточнението, че международните норми за социална закрила, и по-специално в областта на труда, са установени само като минимални стандарти⁶¹. Това позволява на съответната държава да поддържа по-висок национален стандарт от предвидения в международния акт. Това зависи от икономическото равнище в съответната страна, обвързано е с нейната национална практика в тази насока и с политическата воля на управляващите. Но нерядко инкорпорирането на международните актове е свързано и с редица неуспешни законодателни решения, които не съответстват на изискванията на правото на ЕС и противоречат на българската правна традиция. Основният проблем за това се крие в неразбирането същността на провеждането на изискванията на вторичното право на ЕС в националните правни системи.

Това довежда до излишни повторения, противоречия и др., които затрудняват приложението на нормите. В тази връзка се има предвид, че провеждането на международните актове във вътрешното право не може да бъде успешно чрез буквалния, понякога не-

⁶¹ Вж. Мръчков, В. Международно трудово право. София: Сиби, 2007, с. 84–85

точен препис на акта в българския закон, а следва да се съобрази с особеностите на българската правна традиция, правната система и българския общоупотребим юридически език⁶².

Кратката хронология и анализ на източниците, уреждащи контрола, налага да обобщим, че като цяло целта на новите законодателни решения в областта на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство е в няколко насоки:

- регламентиране на нови въпроси, породени от членството на страната ни в Европейския съюз;
- актуализация на нормите с цел синхронизиране с новите обществени и социални реалности;
- засилване закрилата правото на труд;
- отстраняване на несъвършенства в уредбата и проблеми, възникнали в практиката по прилагането ѝ.

Въпреки актуалността на разгледаните в настоящото изследване нови аспекти на контролната дейност могат да бъдат изведени и някои проблеми и задачи, които би било добре да намерят нормативното си решение. На първо място, е нужно да се създадат реални условия за приложението на новия Закон за инспектиране на труда, с което на практика да се засилят интеграционните връзки между различните контролни органи за спазване на трудовото и осигурително законодателство. На второ място, контролните органи да засилят превантивността си дейност с цел предотвратяване на нарушенията на трудовото и осигурително законодателство, а не само да се констатира факта на вече осъществени противоправни деяния и налагане на мерки за тяхното преустановяване. На трето място, да се усъвършенства подзаконовата уредба на контрола (по-конкретно своевременно да се приеме Правилник за приложение на ЗИТ).

⁶² Вж. Мръчков, В. Поредни недоразумения в трудовото законодателство с европейско оправдание. // Съвременно право, 2006, № 2, с. 7–20.

Дял втори

ЮРИДИЧЕСКА ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ НА ТРУДОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Глава трета

Трудови правоотношения

§3.1. Понятие и правна същност на трудовите правоотношения – обща характеристика

Трудовото правоотношение установява юридическата връзка между работодателя и работника или служителя, по която работникът или служителят се задължава да предостави работната си сила на работодателя за изпълнение на уговорената между тях трудова функция, а работодателят се задължава да му осигури безопасни и здравословни условия на труд и да му заплаща трудово възнаграждение⁶³.

Трудовото правоотношение е обществено отношение, уредено от правните норми, което включва съвкупност от права и задължения на работодателя и работника или служителя. То определя границите, в които възникват, съществуват и се прекратяват трудовите права и задължения на работодателя и работника или служителя.

Всяко правоотношение, а следователно и трудовото правоотношение, се характеризира със своя обект, страни, съдържание, както и с юридическите факти, основание за неговото възникване, изменение и прекратяване.

Страни по трудовите правоотношения са работникът или служителят и работодателят. Тези правни субекти са носителите на трудовите права и задължения. Придобиването на това им качество е свързано с дееспособност (за работника или служителя) и съответно работодателска правоспособност.

Общото изискване за придобиването на качеството на работник или служител е трудовата дееспособност на лицето. Трудовата де-

⁶³ Вж. Рачев, Р., А. Андреева, Г. Йолова, В. Владова. Трудово и осигурително право. Варна, 2008, с. 13.

еспособност се изразява в способността на лицето да придобива права и да поема задължения, свързани с предоставянето на работната сила на работодателя.

Трудовата дееспособност, съгласно чл. 301, ал. 1 от КТ, настъпва с навършването на 16-годишна възраст на лицето. По изключение, трудовата дееспособност може да възникне до навършване на 16 години. За лицата, навършили 15, но ненавършили 16-годишна възраст, трудовата дееспособност възниква само за определени видове работа. Тя трябва да е лека и да не е опасна и вредна за здравето и за правилното физическо, умствено и нравствено развитие на лицата. За учредяване на трудово правоотношение с лица, ненавършили 16 години, се изисква предварително писмено разрешение от инспекцията по труда за всеки отделен случай. Не могат да бъдат субекти на трудови правоотношения лица, които са поставени от съда под запрещение.

Законодателят в КТ не дава легално определение на понятията "работник" и "служител", но и двете категории лица са приравнени от гледна точка на техния правен статут. В трудовото правоотношение с тях са свързани едни и същи правни последици. Определение може да бъде изведено на теоретична основа, като същевременно е обвързано с практиката. **Това са трудово дееспособни физически лица, които предоставят работната си сила на работодателя срещу трудово възнаграждение.** Работникът като страна по трудовото правоотношение полага предимно физически труд, а служителът – предимно умствен труд.

Законът употребява тези две понятия и като алтернативни, за да посочи предимственото използване на физически или умствен труд.

Насрещната страна по трудовото правоотношение е работодателят. За разлика от предходните субекти, понятието "работодател" е легално определено в параграф 1, т. 1 от допълнителните разпоредби от КТ, като **"всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работ-**

ници или служители по трудово правоотношение". Следователно, понятието се характеризира с два основни белега – работодателят е физическо или юридическо лице и работодателят е лице, което наема на работа работниците или служителите по трудово правоотношение.

Работодаателят е физическо или юридическо лице. В случаите, когато работодател е физическо лице, то трябва да е граждански дееспособно, т.е. да е навършило 18-годишна възраст и да не е под запрещение. Когато работодател е юридическо лице, това му качество трябва да е придобито по установения за тази цел ред в действащото законодателство. Работодаателят наема по трудово правоотношение чужда работна сила. В това се изразява неговата правоспособност, която включва признатата му от закона правна възможност да участва в създаването на трудови правоотношения, да придобива права и задължения по тях и да ги прекратява в предвидените от закона случаи⁶⁴.

Съдържание на всяко правоотношение, а следователно и на трудовото, са правата и задълженията на страните. От тази гледна точка, можем да характеризираме трудовото правоотношение като сложно, защото става въпрос за множество различни права и задължения на страните по него. В чл. 124 от КТ, то е определено като комплекс от насрещни права и задължения на неговите страни.

Работникът или служителът има две основни групи задължения – да предоставя работната си сила на работодателя за изпълнение на определена трудова функция и да спазва установената трудова дисциплина. Тези задължения са детайлизирани от законодателя в разпоредбите на чл. 125 и чл. 126 от КТ. Те обхващат: точно и добросъвестно изпълнение на работата, спазване на работното време, спазване на определени начини на работа, относно изпълнението на трудовите функции на останалите работници и служители от предп-

⁶⁴ Страните на трудовото правоотношение са представени накратко, предвид непряката им връзка с предмета на настоящата монография. Целта на авторите е с това да внесат яснота в следващото изложение, касаещо видовете юридическа отговорност и субектите по нея, идентични в определени хипотези със страните по трудовото правоотношение.

риятието, опазване имуществото на работодателя и др.

Работодателят също така има две основни групи задължения. Те са уредени в чл. 127 от КТ и в теорията е възприето да се обозначават като общи⁶⁵, тъй като са свързани с осигуряване на базисни условия на труд, без които настият работник или служител не би могъл да изпълнява трудовата си функция. Общият им характер също така отразява и факта, че всяко едно от тези задължения е конкретизирано в КТ на съответното място предвид спецификата на урежданата материя.

На първо място сред тези задължения в ал. 1 на чл. 127 от КТ е предвидено, че работодателят е длъжен да осигури на работника или служителя нормални условия за изпълнение на работата по трудовото правоотношение. Под термина „нормални условия“ следва да се разбират такива условия, които да осигурят престижането на работната сила по такъв начин, че тя да не се уврежда. Именно тези условия, осигурени от работодателя, осигуряват ефективност и възпроизводство на работната сила. Това задължение отразява както активната позиция на работодателя, така и баланса в правата и задълженията на страните по правоотношението.

Специфично задължение за работодателя е въведено в ал. 2 на чл.127 от КТ. ”Работодателят е длъжен да пази достойнството на работника или служителя по време на изпълнение на работата по трудовото правоотношение.” Това задължение е въведено в българското законодателство в съответствие с чл. 26 от Европейската социална харта.

Сравнително ново задължение за работодателя е установено в ал. 4 на чл.127, когато ”изпрати работник или служител на работа зад граница за повече от един месец, той е длъжен преди заминаването писмено да го информира” за определени обстоятелства, изчерпателно изброени в разпоредбата.

От друга страна, работодателят има задължението да плаща в установените срокове на работника или служителя уговореното възнаграждение за извършената работа – чл. 128 от КТ.

⁶⁵ Вж. Мръчков, В., Е. Банова, С. Сербезова, С. Симеонова. Трудови отношения 2010 година. София: Труд и право, 2010, с. 487.

За да възникне конкретно трудово правоотношение между работника или служителя и работодателя, е необходимо наличието на определени юридически факти, пораждащи действието на трудовоправните норми. Основанията за възникване на трудовите правоотношения са от категорията на правопораждащите юридически факти, тъй като от тях възникват индивидуални трудови правоотношения.

Основанията за възникване на трудовите правоотношения са трудов договор, избор и конкурс. Те са нормативно уредени в глава пета от Кодекса на труда “Възникване и изменение на трудовото правоотношение”.

Прекратяването на трудовото правоотношение е обратен акт на неговото учредяване, с него се прекратява трудовоправната връзка между страните. То може да бъде извършено само при наличието на изрично предвидени в закона основания. Нормативната уредба на основанията за прекратяване се съдържа в глава шестнадесета от КТ “Прекратяване на трудовото правоотношение”.

По своята правна същност основанията за прекратяване на трудовото правоотношение представляват юридически факти от правопрекратителен характер. В този смисъл, за да настъпи тяхното действие, е необходимо наличието на действащо трудово правоотношение.

§3.2. Субектна идентификация на страните по трудовото правоотношение

Проблематиката относно субектната идентификация е обект на законодателен интерес и се включва в КТ с извършените промени през юни 2004 г. (ДВ, № 52, 2004). Причините за извършените в този период изменения са свързани с необходимостта от съобразяване на българското трудово законодателство с европейските норми и преди всичко с директивите на Европейския съюз и с някои разпоредби на ЕСХ. Конкретно промените, касаещи субектната идентификация, както и измененията, извършени като цяло в необходимото договорно съдържание на трудовия договор, са заимствани от Д. 91/533/ЕИО за задължението на работодателя да запознава работниците и служителите с условията, приложими към трудовия

договор и трудовото правоотношение⁶⁶. До този момент в българското трудово законодателство липсва изрична норма, регламентираща субектната идентификация. **Под това понятие** следва да се разбира точно посочване на страните по договора, респективно по трудовото правоотношение. До тогава практиката при сключваните трудови договори показва, че страните са посочвали най-общите данни по своя преценка: име, наименование и адрес. С изменението на нормата на чл. 66, ал. 1 изрично се въвежда изискването трудовият договор да съдържа „данни за страните“. Тези данни стават част от сключения между страните договор, но те не касаят правата и задълженията им, а тяхната идентификация. По този начин законодателят внася максимална прецизност и яснота относно всяка една от страните, като изчерпателно изброява елементите, определящи правния им облик в §1, т. 10 ДР от КТ. Диференциацията на данните за страните по чл. 66, ал. 1 от КТ е извършена на няколко нива.

На първо ниво, диференциация на данните с оглед на качеството на лицето, като страна по трудовия договор: работодател, работник или служител.

На второ ниво, данните за работодателя се диференцират в зависимост от това дали същият е физическо или юридическо лице. Съответно за работника или служителя данните са едни и същи, т.е. при него не е извършена диференциация, предвид факта, че той като страна по трудово правоотношение винаги, е само ФЛ.

Когато работодателят е юридическо лице или ЕТ, нормата на т. 10, б.а. (изм. ДВ, № 108 от 2008 г.) изисква в трудовия договор да бъдат посочени наименованието, седалището и адреса на управление на юридическото лице или едноличния търговец, ЕИК по регистър БУЛСТАТ/ЕИК, името/имената на лицето/лицата, което/, които го представляват, единния граждански номер (личния номер – за чужденец).

За работодател – физическо лице данните включват: името на лицето, постоянния адрес, единния граждански номер (личния но-

⁶⁶ Вж. Директива 91/533/ ЕИО. // Правни разпоредби на Европейския съюз по социалната закрила, т. 1, София: Phare, 1998, с. 127–133.

мер – за чужденец).

За работника или служителя се изисква посочване на името на лицето, постоянния адрес, единния граждански номер (личния номер – за чужденец), вида и степента на притежаваното образование, както и данни за притежаваната научна степен, ако е свързана с изпълняваната от него работа. В случая не се прави разграничение с оглед на факта, дали договорът, който сключва работникът или служителят, е с работодател – физическо или юридическо лице.

Извършената синхронизация на българските трудовоправни норми с международните в частта, касаеща уредбата на договорното съдържание на трудовия договор и в частност включването на разпоредба за субектната идентификация, има за предназначение да създаде яснота и сигурност в личностната и правната идентификация⁶⁷. С оглед предмета на настоящото изследване субектната идентификация на страните по трудовото правоотношение е от изключителна важност. Данните са необходими, на първо място, с оглед запознаването на страните една с друга и от там нормалното протичане на ежедневните взаимоотношения и осъществяване на връзка помежду им, т.е. за осъществяване на служебното и правно общуване между страните по трудовото правоотношение.

На второ място, данните са нужни на контролните органи при осъществяване на предоставените им от закона правомощия по контрол за спазване на трудовото законодателство.

На трето място, те са нужни за процесуалната легитимация при съдебни спорове.

В обобщение можем да кажем, че извършените допълнения в КТ относно субектната идентификация на страните по трудовото правоотношение са важни не само с оглед сближаване на българската правна уредба с европейските и универсални международни норми, но и поради важно практическо значение. То особено се откроява след приемането на страната ни в Европейския съюз и свързаните с това инвестиционни процеси и засилена трудовата активност с международен елемент.

⁶⁷ Вж. Мръчков, В. Промените в Кодекса на труда и сближаването на българското трудово законодателство с международните норми, с.130–133.

Глава четвърта

Юридическа отговорност за нарушаване на трудовото законодателство

§4.1. Трудова дисциплина и дисциплинарна отговорност. Дисциплинарни нарушения и наказания

Този вид правна защита се обособява, за да се санкционират онези деяния, които имат относително ниска степен на обществена опасност, както самостоятелно разгледани, така и съпоставени с аналогичните им видове деяния. Наименованието дисциплинарна отговорност отразява, от една страна, характера на правонарушението, а от друга страна, е обвързано със спецификата на правно въздействие на трудовото право.

Изясняването на специфичните правни въпроси, свързани с дисциплинарната отговорност, изисква анализиране на някои основни момента, а именно – понятието трудова дисциплина, характера на нарушението, чрез което тя се нарушава и което се явява юридическия факт, водещ до налагане на отговорността, както и кръга от субекти, спрямо които тя се реализира.

Институтът на трудовата дисциплина е регламентиран с императивни норми на КТ. Субект на задължението за спазване на трудовата дисциплина е работникът или служителят по трудово правоотношение. Понятието се използва от законодателя в няколко аспекта. **На първо място**, като съвкупност от задълженията на работника или служителя по трудовото правоотношение (чл. 186 от КТ/. **На второ място**, като подчиненост на работника или служителя на работодателя (чл. 126, т. 7 от КТ), при спазването на които се изпълнява трудовата функция. Това значение на понятието отразява разпоредителните правомощия на работодателя при организация на трудовия процес. **На трето място**, трудовата дисциплина отразява начина на изпълнение на трудовата функция (чл. 124 от КТ), т.е. това е качествена характеристика на възложеното изпълнение на трудовите задължения.

Понятието трудовата дисциплина е обобщаващо и се конкретизира чрез комплекс от конкретни задължения. Законодателят е пос-

тавил нормативната основа чрез общо формулираното задължение за спазване на трудовата дисциплина. От своя страна работодателят извършва допълнителна конкретизация, съобразно особеностите и спецификите в конкретното предприятие посредством правилника за вътрешния трудов ред, както и с нареждания на съответните ръководители на трудовия процес.

Задължението на работника или служителя за спазването на трудовата дисциплина е комплексно и означава изпълнение на всички негови задължения по трудово правоотношение. Те могат да бъдат групирани на:

- Задължения, пряко свързани с престирането на труда – свързани със спазване на работното време, изпълнение на конкретни задачи, начините на работа и други, касаещи трудовата му функция. Към тази група се отнасят и задълженията, касаещи изпълнението на трудовите функции на останалите работници и служители от предприятието (задължението да не пречи на другите работници и служители да изпълняват трудовите си задължения, да съгласува работата си с останалите работници и служители) и др.

- Задължения извън трудовия процес – свързани с конфиденциалност на информацията, опазване на реномето и доброто име на работодателя и др.

Трудовата дисциплина едновременно установява задълженията за работника и служителя по трудовото правоотношение и правото на работодателя да изисква тяхното изпълнение. Във връзка с това, работникът или служителят е подчинен на своя работодател, но тази подчиненост има само организационен характер и определени граници. Указанията на работодателя са относно правата и задълженията на работника или служителя по конкретното трудово правоотношение, за здравословните и безопасни условия на труд, за трудовия ред в предприятието. Следователно спазването на трудовата дисциплина не е нарушено, когато работникът или служителят не е изпълнил разпореждане, излизащо извън трудовата му функция.

Правилникът за вътрешния трудов ред има важна роля за конкретизирането на правата и задълженията на работниците и служителите и на работодателя по трудовото правоотношение. Той конкре-

тизира общо установените задължения съобразно особеностите на предприятието. В този смисъл уредбата му е вторична и следва да бъде съобразена със закона и с колективния трудов договор, с който работодателят е обвързан. Правилникът може и първично да урежда права и задължения, които не са уредени в закона, но са относими към страните по правоотношението и организацията на труда в предприятието съобразно особеностите на неговата дейност. Правилникът се изработва от работодателя и се обсъжда с представителите на синдикалните организации в предприятието и с представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 от КТ, след което се издава от работодателя. Той в еднаква степен е задължителен за двете страни по правоотношението.

Неизпълнението на задължението за спазване на трудовата дисциплина е обвързано със специфичен вид юридическа отговорност, наречена **дисциплинарна**. Тя е самостоятелен вид юридическа отговорност, която се прилага успоредно с останалите видове отговорност, предвидени от наказателното, административното и гражданското право. Дисциплинарната отговорност е заложена като санкция за виновното неправомерно поведение на работника или служителя по трудово правоотношение, свързано с нарушаване на трудовата дисциплина. Тя се изразява в налагане на предвидените в КТ дисциплинарни наказания и задължение на работника или служителя да претърпи определени неблагоприятни последици. Кодексът на труда урежда този специфичен вид отговорност, като установява основанието, съдържанието и реда за налагане на дисциплинарните наказания.

Като вид юридическа отговорност, дисциплинарната отговорност се характеризира със **следните белези**: тя е отговорност на работника или служителя за **виновно неизпълнение** на задължения по трудовото правоотношение; отговорността има **личен характер**; реализира се **от работодателя в рамките на специализирано дисциплинарно производство**.

За да възникне и се осъществи дисциплинарната отговорност е необходимо **кумулятивно да са налице две предпоставки**: а) съществуващо трудово правоотношение и б) нарушение на трудовата

дисциплина.

Основанието за привличане към дисциплинарна отговорност на работника или служителят е нарушението **на трудовата дисциплина**. За разлика от правонарушенията в другите правни отрасли (административно, наказателно право) законодателят в КТ не дава в завършен вид цялостно легално определение на това понятие⁶⁸. Обобщавайки основните му качества, може да изведем следното определение – **дисциплинарното нарушение е това деяние (действие или бездействие), чрез което се нарушават трудовите задължения на работника или служителя (включени в трудовата дисциплина), извършено е виновно и е наказуемо с дисциплинарно наказание, налагано от работодателя по дисциплинарен ред**.

Дисциплинарното нарушение се характеризира с обективна и субективна страна. Обект на правонарушенията е всяко задължение на работника или служителя по трудово правоотношение. От субективна страна нарушенията на трудовата дисциплина се характеризира с вина. Тя е субективното психологическо отношение на работника или служителя към извършеното от него противоправно деяние и към настъпилите последици. Възможни и приложими са и двете форми на вина – умишъл и непредпазливост (по-често срещана).

За да се прецени дали дадено деяние на работника или служителя представлява нарушение на трудовата дисциплина, е нужно да се определи точно кръгът на конкретните му трудови задължения. Тези задължения могат да произтичат от: длъжностната характеристика, правилата за вътрешния трудов ред, инструкции, указания и др., утвърдени от работодателя и приложими в предприятието, където се простира работната сила; колективния трудов договор; закони и други нормативни актове⁶⁹.

⁶⁸ Чл.186 от КТ дефинира словосъчетанието „нарушение на трудовата дисциплина”, като въвежда съществен признак – наличие на вина, за определяне на дадено деяние като нарушение на трудовата дисциплина. В този смисъл няма пълно дефиниране на понятието и доктрината го доразвива.

⁶⁹ Банова, Е., Л. Тодорова и др. Кодексът на труда във въпроси и отговори. София: Труд и право, 2010, с. 297.

Нарушенията на трудовата дисциплина могат да бъдат от различен характер, в зависимост от това, кое от задълженията си по трудовото правоотношение работникът не е изпълнил или не е изпълнил в неговата цялост. Някои от нарушенията са посочени в чл. 187 от КТ като изброяването е примерно, а не изчерпателно. Това означава, че лицето може да бъде привлечено към дисциплинарна отговорност и в случаите, когато поведението му не попада в някоя от хипотезите на чл. 187, т. 1-9 от КТ.

Те могат да бъдат обособени в следните групи⁷⁰:

I група. Нарушения спрямо работното време (т. 1) – закъснение, преждевременно напускане на работа, неявяване на работа или неуплътняване на работното време.

II група. Нарушения, обусловени от невъзможността на работника и служителя, предвид състоянието му, да изпълнява задълженията си (т. 2) – явяване на работника или служителя на работа в състояние, което не му позволява да изпълнява възложените му задачи.

III група. Нарушения, свързани с неизпълнение на възложената работа (т. 3, 4, 5 и 7) – неизпълнение на възложената работа, неспазване на техническите и технологичните правила; произвеждане на некачествена продукция; неспазване на правилата за здравословни и безопасни условия на труда; неизпълнение на законните нареджения на работодателя.

IV група. Нелоялно отношение към работодателя (т. 8) – злоупотреба с доверието и уронване на доброто име на предприятието (работодателя), както и разпространяване на поверителни за него сведения.

V група. Увреждане имуществото на работодателя (т. 9) – увреждане на имуществото на работодателя и разпиляване на материали, суровини, енергия и други средства.

Нарушенията на трудовата дисциплина не са степенувани по тежест. Всяко едно от тях може да бъде по-леко или по-тежко и да обосновава налагането на по-леко или по-тежко дисциплинарно наказание. Примерно са изброени и нарушенията по чл. 190 от КТ,

⁷⁰ Рачев, Р., А. Андреева и др. Трудово и осигурително право. Варна, 2008.

които са предвидени от законодателя като основание за налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание – уволнение. Те са: а) три закъснения или преждевременни напускания на работа в един календарен месец, всяко от които не по-малко от 1 час; б) неявяване на работа в течение на два последователни работни дни; в) системни нарушения на трудовата дисциплина; г) злоупотреба с доверието на работодателя или разпространяване на поверителни за него сведения; д) ощетяване на гражданите от работници или служители в търговията и услугите чрез измама в цената, теглото, качеството на стоката или услугата; е) участие в хазартни игри чрез телекомуникационни средства на предприятието; ж) други тежки нарушения на трудовата дисциплина.

Дисциплинарната отговорност се осъществява чрез налагане на дисциплинарни наказания. В КТ липсва легална дефиниция на понятието, а законодателят е установил само системата на наказанията. С оглед правилното изясняване на същността на дисциплинарните наказания можем да дадем следното определение. **Това са установени в КТ мерки на принуда, налагани с мотивирана заповед от работодателя на работника или служителя по трудово правоотношение за извършеното от него виновно нарушаване на трудовата дисциплина.** По отношение на тях е приложим принципът на законоустановеност на наказанията, което означава, че работодателят или други наказващи органи или лица, по смисъла на чл. 192, ал. 2 от КТ, могат да налагат само тези, които са включени в системата на дисциплинарните наказания по КТ.

Дисциплинарните наказания изчерпателно изброени в чл. 188 от КТ, т. 1–3 са: **а) забележка; б) предупреждение за уволнение; в) уволнение.**

Сравнението на трите вида наказания показва, че те са градиращи систематично по тяхната тежест. Първите две дисциплинарни наказания "забележка" и "предупреждение за уволнение" съдържат основно морален укор към поведението на работника или служителя. Тяхната основна правна последица се изразява в създаване за работника или служителя на състояние на наказаност, което има правно значение за определянето на евентуално по-тежко дисципли-

линарно наказание при последващи нарушения на трудовата дисциплина. Те се явяват елемент от състава на редица понятия, с които законодателят свързва дисциплинарната отговорност. Такава е например разпоредбите на чл. 189, ал. 1 от КТ, в която наказанията „забележка „и „предупреждение за уволнение“ се явяват част от критерия „поведение на работника или служителя“ или могат да бъдат възприемани като елемент от фактическия състав на „системни нарушения“ по смисъла на чл. 190, ал. 1, т. 3 от КТ.

Градацията в тежестта на наказанията може да се разгледа в два аспекта. От една страна, тя е обвързана с тежестта на дисциплинарното нарушение и съответно на това, с неблагоприятните последици за субекта. От друга страна, се свързва с целите, които законодателят е заложил и които се осъществяват с налагането на конкретната санкция. При наказанието „забележка“ акцентът в специалната превенция е поставен върху предупреждението за недопускане на бъдещи нарушения на трудовата дисциплина. С налагането на това наказание работодателят създава в останалите работници и служители убеждението за наказуемост и при леки форми на нарушения на трудовата дисциплина, с което осъществява генералната превенция на наказанието „забележка“.

Второто по тежест наказание „предупреждение за уволнение“ съдържа по-значително осъждане спрямо поведението на виновния работник или служител, като това е обвързано с по-тежко нарушение на трудовата дисциплина.

„Дисциплинарното уволнение“ е най-тежкото наказание в системата от дисциплинарни наказания. Въпреки липсата на изричен законов текст в този смисъл, анализът на чл. 190, ал. 1, т. 7 от КТ и съдебната практика⁷¹ показват, че то се налага само когато работникът или служителът е извършил тежко дисциплинарно нарушение. При регламентиране на дисциплинарните нарушения, явяващи се предпоставка за налагането на това наказание, законодателят е използвал комплексен подход – от една страна, в т. 1–6, чл. 190 примерно са изброени тежки нарушения на трудовата дисциплина, от

⁷¹ Вж. Решение №498-08-IV г.о.; Мръчков, В. и др. Трудови отношения 2010. София: Труд и право, с. 534–543.

друга страна, в т. 7 е дадена свобода в преценката на работодателя да използва това наказание и „при други тежки нарушения на трудовата дисциплина”. Този нормативен подход, използван от работодателя, има както своите положителни аспекти, така носи в себе си и негативи. Въведено е понятието „тежко дисциплинарно нарушение”, без КТ да съдържа неговата легална дефиниция и това е обяснимо предвид разнообразието от нарушения в тази насока, но същевременно възникват затруднения за работодателите при определяне на неговото съдържание. Предвид това е наложително посредством анализа на законодателната уредба и съдебната практика да се направи опит за изясняване съдържанието на това понятие. На две места в КТ законодателят посочва примерен списък с дисциплинарните нарушения – веднъж в нормата на чл. 187, т. 1–9 от КТ и втори път в чл. 190, ал. 1 от КТ. Първото изброяване цели да ориентира работодателите относно дисциплинарните нарушения, без те да са обвързани с критерия „тежко” нарушение. Второто примерно изброяване вече е обвързано с тежест на дисциплинарното нарушение, но самият факт на включването на дадено деяние в този списък не предполага задължително неговата тежест на практика. Тоест може да се окаже, че в конкретния случай, като се преценят критериите по чл. 189, ал. 1 от КТ, работодателят да прецени, че не се налага използването на най-тежкото наказание. Този извод се споделя от водещи автори в трудовоправната доктрина, както и от преобладаващата съдебна практика след 1998 г.⁷²

И обратно – всяко друго дисциплинарно нарушение, включено в примерния списък по чл. 187, т. 1–9 от КТ или явяващо се нарушение по чл. 187, т. 10 от КТ⁷³, може в конкретния случай да се окаже тежко⁷⁴.

Може да се направи изводът, че законодателят предоставя на

⁷² Вж. Мръчков, В. Критичен преглед на практиката на ВКС по трудови спорове през 1998 г. // Юридически свят, 1999, № 2, с. 217–219; Решение №469-08-IV г.о. и др.

⁷³ Неизпълнение на други трудови задължения, предвидени в закони и други нормативни актове, в правилника за вътрешния трудов ред, в колективния трудов договор или определени при възникването на трудовото правоотношение.

⁷⁴ В този смисъл вж. Решение № 571-08-III г.о. по гр. дело 2221/2005 г., Решение №134-08-I г.о, Решение № 138-08-I г.о. и др.

работодателя, предвид властническите му правомощия по реализиране на дисциплинарната отговорност, да прецени в кои случаи дисциплинарното нарушение е тежко и налага използването на най-тежкото наказание „дисциплинарно уволнение“ и в кои то не носи белезите на критерия „тежест“ и на виновния работник или служител може да се наложи друго, по-леко наказание от системата по чл. 188 от КТ. С оглед законосъобразността на наложеното наказание обаче, е необходимо при налагането на наказанието „дисциплинарно уволнение“ работодателят освен другите задължителни реквизити на Заповедта за уволнение да включи и кратка обосновка кое в конкретния случай характеризира дисциплинарното нарушение като тежко⁷⁵.

За разлика от предходните наказания в системата дисциплинарното уволнение се явява едновременно дисциплинарно наказание и основание за прекратяване на трудовото правоотношение. Последствията му отразяват най-тежкия укор към поведението на работника или служителя. Освен че остава без работа и трудово възнаграждение, той трябва да обезщети работодателя за срока на предизвестие-то (в размер на едно брутно трудово възнаграждение).

Дисциплинарните наказания се налагат в рамките на специално дисциплинарно производство от работодателя или от определено от него лице или от друг орган, оправомощен със закон. Дисциплинарните наказания на ръководителя на предприятието, както и на работници или служители, назначени от по-горестоящи орган, се налагат от този орган.

Преди налагане на дисциплинарното наказание, работодателят е длъжен да изслуша работника или служителя или да приеме писмените му обяснения и да събере и оцени посочените доказателства.

Събирането и преценката на доказателствата започва с установяване на факта на нарушение, извършено от конкретен работник или служител. Те могат да бъдат писмени, веществени и др. Именно наличието на такива доказателства, установяващи нарушението и обстоятелствата, при които е извършено дава възможност за пре-

⁷⁵ Вж. Мръчков и др. Тежко дисциплинарно нарушение. Трудови отношения. София: Труд и право, 2010.

ценка, дали конкретното деяние на работника или служителя съставлява нарушение на трудовата дисциплина или не. Ако преценката на предварителните доказателства сочи за наличие на дисциплинарно нарушение, работодателят изисква от работника или служителя да даде устни или писмени обяснения като определя достатъчен срок за това. Даването на обяснения е право на работника или служителя, а не негово задължение. Но обясненията на лицето трябва да бъдат поискани в рамките на дисциплинарната процедура и по повод решаването на въпроса за реализиране на дисциплинарната отговорност. Отказът без уважителни причини да се дадат обяснения, позволява да се наложи дисциплинарно наказание за съответно нарушение, без да се чакат последващи обяснения. Когато дисциплинарното наказание е наложено, без да е спазено изискването работодателят предварително да е изслушал работника или служителя или не е приел писмените му обяснения, това се счита за абсолютно отменително основание за дисциплинарната отговорност и съдът отменя дисциплинарното наказание, без да разглежда спора по същество. Съгласно чл. 193, ал. 3 от КТ работодателят може да наложи дисциплинарно наказание на работника или служителя, без да го е изслушал или без да е поискал и получил неговите писмени обяснения за дисциплинарното провинение. Това законодателно разрешение е **изключение от общото правило, установено в чл. 193, ал. 1 от КТ**. Неспазването на това правило се допуска, когато “обясненията на работника или служителя не са били изслушани или дадени по негова вина”. Тази разпоредба обхваща **две основни групи от случаи**, при които се прилага.

Първата група са случаите, при които работодателят е поканил провинилото се лице или в определен от него срок да му представи писмени обяснения, или да бъде изслушан, но работникът или служителят е отказал да се отзове на поканата. Без значение тук са мотивите за отказа, релевантен е самият факт на отказ. При евентуален съдебен процес на установяване подлежи поканата от страна на работодателя. Законът не въвежда изисквания относно нейната форма, което означава, че тя може да е отправена – писмено, устно (лично или по телефон) или по друг начин, от който по недвусмис-

лен начин може да се съди, че работодателят е поискал от работника или служителя обяснения по случая. Тежестта на доказване на това обстоятелство е на работодателя, тъй като по закон негово е задължението да ги изисква. Следователно, за да докаже законосъобразността на наложеното уволнение, при което не са получени обяснения от страна на работника или служителя, работодателят трябва да докаже в съдебния процес, че е изпълнил задължението си да ги изиска. За доказване факта на поискване могат да се използват всички доказателствени средства – писмени доказателства, свидетелски показания и др.⁷⁶ Предвид властническия характер на дисциплинарното производство и правомощията, предоставени на работодателя по него, искането и респективно даването на обяснения от страна на работника или служителя може да бъде тълкувано като проява на правото му на защита. В тази връзка е и възможността той да даде такива или по своя преценка да откаже. Отказът от даването на обяснения всъщност представлява отказ от правото на защита в дисциплинарното производство, поради което считаме за неточен употребеният от законодателя в чл. 193, ал. 3 от КТ термин ”по вина” на работника или служителя. Вината предполага неправомерно поведение, а в разглежданата хипотеза отказът на работника или служителя е форма на проява на правото му на защита и следователно е правомерен.

С оглед внасяне на максимална прецизност в отношенията между страните по повод на дисциплинарното производство, може да се предложи *de lege ferenda* законодателят да извърши изменение в нормата на чл. 193, ал. 1 от КТ в насока работодателят да дава срок, в който работникът/служителят да даде обясненията си или да откаже да го направи, защото в противен случай, изчаквайки го за неопределен период от време да упражни правото си на даване на обяснения, работодателят може да изпусне срокът за налагане на дисциплинарното наказание.

Втората група от случаи, при които се прилага чл. 193, ал. 3 от КТ, обхваща хипотезите, когато работодателят е положил усилия,

⁷⁶ Вж. Решение №1261-02-III г.о., Решение №1103-06-III г.о., Решение № 291-08-I г.о., Решение №256-08-IV г.о. и др.

но не е успял да намери работника или служителя, за да му отправи покана да се яви, за да бъде изслушан, или да даде в определен разумен срок писмени обяснения за дисциплинарното провинение. Тези случаи зачестиха в последните години предвид членството на страната ни в ЕС и произтичащата от това свобода на движение зад граница. Все повече работници или служители се възползват от правото си да потърсят работа в страни членки на ЕС, без преди това да са уредили действащите си трудови правоотношения с българските работодатели⁷⁷. Въпреки че коментираме само една от възможните хипотези, тя е често срещана и отразена в новата практика на ВКС по чл. 193, ал. 3 от КТ. Съдът приема за изпълнено задължението на работодателя да поиска обяснения, когато по делото последният представи доказателства, че е положил усилия да издири заминалия за чужбина работник или служител, който не е посочил адрес за връзка. Предвид на това съдът приема, че работодателят е изправен пред обективна невъзможност, която се приравнява на отказа на работника или служителя по чл. 193, ал. 3 от КТ. Тази съдебна практика следва да бъде споделена, тъй като в противен случай работодателите биха се оказали пред невъзможност да реализират властта си, предоставена им от законодателя в дисциплинарното производство.

С оглед направения анализ на нормата на чл. 193, ал. 3 от КТ може да бъде изведено предложение *de lege ferenda* за в бъдеще законодателят да прецизира текста, като отпадне термина „по вина” на работника или служителя и се замени с „причина”. Според нас удачно е и изричното посочване в нормата (като пр. второ) на факта, че работникът или служителят е напуснал страната, без да посочи адрес за връзка или не може да бъде намерен на посочения от него адрес. Тази законодателна промяна би отговорила на изменените обществени реалности и би осигурила по-голяма прецизност в реализирането на дисциплинарната отговорност.

След преценката в съвкупност на всички събрани доказателства се прави извода дали се потвърждава или опровергава извършеното

⁷⁷ Вж. Мръчков, В. Дисциплинарното уволнение без дадени обяснение на работника или служителя, по причини, зависещи от него. София: Труд и право, с. 533.

нарушение. Ако преценката сочи, че деянието осъществява признаците на дисциплинарно нарушение, се конкретизира в какво точно се изразява нарушението, обстоятелствата, при които е извършено (време, място, състояние на работника или служителя в момента на извършването), мотиви за извършване на нарушението, тежест (обем, вид, размер на настъпилите вреди) и др.

Законодателят в разпоредбата на чл. 189, ал. 1 от КТ е установил критериите за определяне вида на дисциплинарното наказание. Те са:

- Тежест на нарушението – тя се преценява след цялостна оценка на извършеното нарушение (конкретно какво задължение на работника или служителя е нарушено, какви са настъпилите последици и др.).

- Обстоятелствата, при които е извършено нарушението – време, обстановка, място и др.

- Поведението на работника или служителя – има ли извършени други нарушения, отношението му към извършеното и др.

За едно и също нарушение на трудовата дисциплина може да се наложи само едно дисциплинарно наказание – това е принципът на единност на наказанието, който обаче не изключва възможността за кумулиране на дисциплинарната отговорност с други видове юридическа отговорност (административна, наказателна, имуществена).

Законосъобразността на наказанието изисква то да бъде наложено в определени срокове. Работодателят може да наложи дисциплинарно наказание на работника или служителя не по-късно от два месеца от откриването на нарушението на трудовата дисциплина и не по-късно от една година от неговото извършване – чл. 194, ал. 1 от КТ.

По отношение на сроковете, интерес в практиката представлява моментът, в който започва да тече срокът за налагане на наказанието. Анализът на текста показва, че този момент съвпада с откриване на деянието, квалифицирано като дисциплинарно нарушение. Императивният характер на разпоредбата на чл. 194, ал. 1 от КТ изисква, с оглед осигуряването на законосъобразност на цялото дисциплинарно производство, да се изясни момента на откриване на нару-

шението. На практика много често за такъв се приема моментът на узнаване от страна на работодателя на факта на извършено нарушение от страна на негов работник или служител. Но в качеството си на субект, упражняващ дисциплинарната власт, законодателят изисква от работодателя да извърши определени действия, свързани със събирането на достатъчно доказателства, които по безспорен начин да потвърждават, че деянието, за което е постъпил сигнал, действително носи всички белези на дисциплинарно нарушение, извършено е именно от посочения в сигнала работник или служител при или по повод служебните му задължения. Сроктът по откриване на нарушението не е законово регламентиран, но може да се направи извода, че това следва да е един оптимален срок в зависимост от конкретния казус, така че да може да бъде постигната идеята на законодателя с налагането на дисциплинарното наказание да се осъществи едновременно индивидуалната и генералната превенция. Реализирането на тези цели пряко кореспондира с подобряването на трудовата дисциплина в предприятието и намаляване броя на бъдещи дисциплинарни нарушения.

Освен краткия двумесечен срок (обвързан с откриването на нарушението) работодателят е длъжен да се съобрази при реализирането на дисциплинарната отговорност и с един по-дълъг срок – една година от извършване на деянието. Това е максималният срок, след изтичане на който работодателят не може да се възползва от правомощията си по налагане на дисциплинарно наказание. От това може да се направи извода, че посочените в нормата срокове са преклузивни, а не давностни, т.е. с тяхното изтичане се погасява правото на работодателя да упражни дисциплинарната си власт. В този смисъл е утвърдената правна доктрина и постоянната практика на Върховния касационен съд⁷⁸.

В разпоредбата на чл. 194, ал. 2 от КТ е регламентирана хипотеза, при която дисциплинарното нарушение едновременно с това осъществява и признаците на престъпление или административно

⁷⁸ Вж. Решение №852/01.09.1999 по гр. дело №1030/1998 г. на ВКС, Решение №400/22.05.1998, ВКС, Мръчков, В. и др. Трудови отношения 2010 г. София: Труд и право, 2010, с. 536.

нарушение, свързано с възложената работа и установено с влязла в сила присъда или наказателно постановление. В тези случаи посочените по-горе преклузивни срокове започват да текат от влизане в сила на присъдата или на наказателното постановление. Сроковете за налагане на дисциплинарно наказание спират да текат при условията на чл. 194, ал. 3 от КТ, а именно „през времето, когато работникът или служителът е в законово установен отпуск или участва в стачка”. Изтеклият до този момент срок (преди началото на ползването на разрешения отпуск независимо от вида му или началото на стачката) се запазва и остатъкът от него продължава да тече след края на съответния отпуск или стачка.

Дисциплинарното наказание се налага с мотивирана писмена заповед, издавана от субекта на дисциплинарната власт – работодателя. Заповедта се връчва срещу подпис на работника или служителя, като се отбелязва датата на връчването. При невъзможност заповедта да бъде връчена на работника или служителя, работодателят му я изпраща с препоръчано писмо с обратна разписка.

Дисциплинарното наказание се смята за наложено от датата на връчването на заповедта на работника или служителя или от деня на нейното получаване. Наложено наказание може да бъде обжалвано, като компетентен е районният съд по седалище на работодателя. Сроковете за обжалване, установени в чл. 358, ал. 1 от КТ са съответно: един месец за обжалване на наказанието „забележка” и два месеца за останалите две наказания. С решението си съдът може да потвърди или отмени наложеното наказание.

Дисциплинарните наказания, съгласно чл. 197, ал. 1 от КТ, се заличават с изтичането на една година от налагането им. Зачиването действа автоматично и не е необходимо издаването на заповед от работодателя. Зачиването се изразява в това, че работникът или служителът не се счита за наказан за дадено нарушение от момента на изтичането на едногодишния срок на налагането му.

Заличаването има действие занапред и в този смисъл заличаването на дисциплинарното уволнение не е основание за възстановяване на работника или служителя на предишната му работа.

Дисциплинарните наказания "забележка" и "предупреждение за

уволнение" могат да бъдат заличени от работодателя с мотивирана писмена заповед преди изтичане на едногодишния срок. Предпоставка за това е работникът или служителят да не е извършил друго нарушение на трудовата дисциплина през изтеклия период, след налагане на наказанието.

§4.2. Имуществена отговорност на страните по трудовото отношение

4.2.1. Ограничена имуществена отговорност – основания и процедура за реализация

При възникването на трудово правоотношение между страните по него се пораждат права и задължения. Във връзка с неизпълнението на някое от тези задължения правните субекти могат да причинят вреда на отсрещната страна. В зависимост от това, коя е неправната страна по правоотношението, трудовото право различава имуществена отговорност на работодателя и имуществена отговорност на работника или служителя.

Имуществената отговорност на работодателя може да се разгледа в широк и в тесен смисъл на думата.

Под имуществена отговорност на работодателя в тесен смисъл се има предвид отговорността му за вреди, претърпени от работника или служителя в резултат на трудова злополука или професионално заболяване. В широк смисъл това е отговорността на работодателя към работника и служителя за вреди, настъпили в резултат на неизпълнение на правни задължения на работодателя по трудовото правоотношение.

Видовете имуществена отговорност на работодателя могат да се класифицират и в зависимост от характера на неизпълненото задължение, предпоставките за възникването и обемът на отговорността:

- имуществена отговорност при смърт или увреждане здравето на работника или служителя;
- имуществена отговорност за нарушаване на трудовите права на работника или служителя по трудовото правоотношение.

Между тези два вида отговорност на работодателя съществуват

редица общи белези. И двата вида се явяват юридическа отговорност на един и същ субект – работодателя, които не се изключват взаимно. Отговорността възниква в полза на увредената насрещна страна по трудовото правоотношение – работника или служителя. Основанието за възникване на отговорността е неизпълнението на задължение към работника или служителя.

А) Имуществена отговорност при смърт или увреждане здравето на работника или служителя.

Според чл. 200, ал. 1 от КТ, за вреди от трудова злополука или професионална болест, които са причинили временна неработоспособност, трайно намалена работоспособност 50 и над 50 на сто или смърт на работника или служителя, работодателят отговаря имуществено, независимо от това, дали негов орган или друг негов работник или служител има вина за настъпването им (изм. ДВ, № 15 от 2010 г.).

Преди последната промяна, в КТ се изискваше „трайно намалена работоспособност над 50 на сто“, това влизаше в противоречие с определението за инвалидност съгласно чл. 72 от КСО, където тя се определя като трайна неработоспособност с 50 или над 50 на сто загубена работоспособност. Тази разлика в двата нормативни акта е по отношение обема на понятието, съответно по-широк кръг на лицата, които са инвалиди по смисъла на КСО и по-благоприятно като законодателно решение и по-тесен по чл. 200, ал. 1 от КТ, което е по-неблагоприятно за лицата, защото включва само тези, които са със загубена работоспособност над 50 на сто. Тази законодателна грешка беше без разумно основание и без възможност за преодоляване по тълкувателен път. Тя години наред създаваше неравнопоставеност на лицата, попадащи в кръга на двата закона, и съответно налагаше необходимостта от въвеждането на единна мярка при определяне на инвалидността и степента на трайна неработоспособност. Сегашното законодателно решение поправя тази несправедливост и възприема разрешението, закрепено в чл. 72 от КСО и възстановява положението, съществувало до юни 2001 г. Извършената законодателна промяна възстанови социалната справедливост по този въпрос, но уредбата в материалноправната материя на отговор-

ността по чл. 200, ал. 1 от КТ поставя въпроса за нейното действие във времето. Тази промяна следва да се приложи за увреждания на здравето, които се причиняват от трудови злополуки и професионални болести, настъпили след влизане в сила на новата уредба.

Предпоставката, която следва да е налице, за да възникне задължение за работодателя за обезвреда, е следната: увреждане на здравето на работника или служителя. Чл. 200, ал. 1 от КТ визира две специфични причини за увреждането за професионалните рискове: трудова злополука и професионална болест.

Трудовата злополука е легално определена в Кодекса за социално осигуряване (КСО). Това е класическият и най-често реализиращият се професионален осигурен социален риск.

Съгласно чл. 55, ал. 1 от КСО трудова злополука е всяко незапно увреждане на здравето, станало през време и във връзка или по повод на извършваната работа, както и при всяка работа, извършена в интерес на предприятието, когато е причинило неработоспособност или смърт. Трудова е и злополуката, станала с осигурен по чл. 4, ал. 1 и 2 от КСО, по време на обичайния път при отиване или при връщане от работното място до основното място на живеене или до друго допълнително място на живеене с постоянен характер, мястото, където осигуреният обикновено се храни през работния ден, или мястото за получаване на възнаграждение. Не е налице трудова злополука, когато пострадалият умишлено е увредил здравето си.

Професионалната болест е другият осигурен социален риск, при наличието на който работодателят носи имуществена отговорност. Професионалната болест е заболяване, което е настъпило изключително или предимно под въздействието на вредните фактори на работната среда или на трудовия процес върху организма и е включено в Списъка на професионалните болести, издаден от Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването. За професионална болест може да се признае и заболяване, не включено в Списъка на професионалните болести, когато се установи, че то е причинено основно и пряко от обичайната трудова дейност на осигурения и е причинило трайна неработоспособност или смърт

на осигурения. Към професионалната болест се отнасят и нейното усложнение и късните ѝ последици.

Осигурителната система предоставя обезщетение за временна неработоспособност или пенсия, но те не покриват изцяло претърпените от работника или служителя вреди. Непокритата от осигуряването част от риска остава за сметка на работодателя. Това има предвид чл. 200, ал. 3 от КТ, който предвижда, че “Работодателят дължи обезщетение за разликата между причинената вреда – неимуществена и имуществена, включително пропуснатата полза, и обезщетението и/или пенсията по общественото осигуряване”. Причинената вреда включва както имуществената, така и неимуществената вреда, както претърпяната загуба, така и пропуснатата полза. От този общ обем на вредата се приспада само обезщетението и/или пенсията, получени по силата на осигурително правоотношение. Пропуснатата полза се изразява най-често в разликата между получаваното брутно трудово възнаграждение и полученото обезщетение за временна неработоспособност или пенсията. Според съдебната практика, при изчисляване на разликата между БТВ и пенсията тази разлика се изчислява за времето до навършване на възрастта за пенсиониране. Освен това, когато работодателят е поддържал застраховка в полза на работника или служителя, получената от последния застрахователна сума се приспада от обезщетението, дължимо от работодателя. Ако застрахователната сума покрива напълно претърпените вреди, искът по чл. 200 от КТ се отхвърля.

Основанието за имуществената отговорност на работодателя по чл. 200 от КТ е неизпълнение на неговото основно задължение по трудовото правоотношение, произтичащо от чл. 127 ал. 1 от КТ, да осигури на работника или служителя нормални условия за изпълнение на работата по трудовото правоотношение, за която се е уговорил, като му осигури: здравословни и безопасни условия за труд. Това задължение е доразвито в чл. 275 от КТ. Работодателят е длъжен да осигури здравословни и безопасни условия на труд, така че опасностите за живота и здравето на работника или служителя да бъдат отстранени, ограничени или намалени.

Законът не изисква работодателят да е действал виновно. В чл.

200, ал. 1 от КТ се предвижда, че работодателят отговаря за вредите, причинени от трудова злополука или професионално заболяване, независимо от това дали той самият, негов орган или друг негов работник или служител е виновен за увреждането. Нещо повече, работодателят отговаря за вредите и ще дължи обезщетение и когато трудовата злополука е причинена от непреодолима сила при или по повод изпълнението на възложената работа или на каквато и да е работа, извършена и без нареждане, но в интерес на работодателя, както и по време на почивка, прекарана в предприятието. Следователно имуществената отговорност на работодателя е безвиновна отговорност. Законодателят е възприел това разрешение, тъй като върху работодателя тежи задължението да осигури здравословни и безопасни условия на труд и затова върху него се прехвърля риска от увреждане на здравето на работника или служителя.

При регламентиране отговорността на работодателя законодателят поставя определени граници, при които се изключва или намалява отговорността. Тези хипотези са предвидени в разпоредбата на чл. 201 от КТ. Работодаелят не отговаря, ако пострадалият е причинил умишлено увреждането (ал. 1). И че отговорността на работодателя може да се намали, ако пострадалият е допринесъл за трудовата злополука, като е допуснал груба небрежност (ал. 2).

Когато увреждането е причинено от пострадалия умишлено, се изключва отговорността на работодателя. Това е така, защото работникът или служителят е желал да настъпи самоувреждане, поради което то не представлява трудова злополука.

Ако пострадалият е допринесъл за настъпването на трудовата злополука, като е допуснал груба небрежност, отговорността на работодателя се намалява. Става въпрос за виновно съпричиняване на вредоносния резултат от пострадалия и то само в случаите на груба небрежност като форма на непредпазливостта. Конкретният размер, с който се намалява дължимото обезщетение, се определя от съда, при което той се ръководи от степента на проявената груба небрежност.

Процедурата за реализиране на имуществената отговорност на работодателя по чл. 200 от КТ е съобразно правилата на Гражданс-

кия процесуален кодекс, тоест по общия исков ред пред съдилищата. При увреждане на здравето на работника или служителя ищец по делото е пострадалото лице, а при смърт на работника или служителя ищци са неговите наследници. Ответник по спора е работодателят. В разпоредбата на чл. 202 от КТ е предвидено правото на регресен иск за работодател, който е бил осъден и е изплатил обезщетение по чл. 200–201 от КТ. За изплатеното на пострадалия или на неговите наследници обезщетение работодателят има право на иск срещу виновните работници или служители, причинили смъртта (увреждането).

Б) Имуществена отговорност на работодателя за нарушаване трудовите права на работника или служителя.

В глава десета, раздел III от КТ „Други видове обезщетения” законодателят е предвидил различни видове плащания, обединени под общото наименование обезщетения, с което се противопоставят на трудовото възнаграждение. Част от тях се явяват хипотези на имуществената отговорност на работодателя за нарушени трудови права на работника или служителя по трудовото правоотношение. Тази отговорност се носи от работодателя за извършеното от него правонарушение, с което накърнява трудовите права на работника или служителя по трудово правоотношение. Работодателят е отговорен за възстановяване на вредите, които е причинил на работника или служителя с извършеното правонарушение.

Законодателно са предвидени следните състави на имуществена отговорност на работодателя:

а) Незаконно недопускане на работа – (чл. 213 ал. 1 от КТ). При незаконно недопускане на работник или служител, с когото е създадено трудово правоотношение по реда на глава пета, да постъпи на работа работодателят и виновните длъжностни лица дължат солидарно на работника или служителя брутно трудово възнаграждение за съответната длъжност от деня на явяването, за да постъпи на работа, до неговото действително допускане на работа.

б) Недопускане на работа докато трае съществуването и изпълнението на трудово правоотношение (чл. 213 ал. 2 от КТ). Работодателят и виновните длъжностни лица солидарно дължат обезщетение

на работника или служителя, когото незаконно не са допуснали на работа през времето, докато трае изпълнението на трудовото правоотношение. Това обезщетение е в размер на brutното трудово възнаграждение на работника или служителя за времето на незаконно недопускане на работа.

в) Временно отстраняване от работа (чл. 214 от КТ). Работник или служител, който е бил незаконно отстранен от работа от работодателя или от непосредствения ръководител, има право на обезщетение в размер на brutното му трудово възнаграждение за времето на незаконното отстраняване. Обезщетението се дължи солидарно от работодателя и виновните длъжностни лица.

г) Неиздаване от работодателя на необходимите документи на работника или служителя (чл. 226, ал. 1 от КТ). Работодателят и виновните длъжностни лица отговарят солидарно за вредите, причинени на работника или служителя поради неиздаване или несвоевременно издаване на необходимите му документи, удостоверяващи факти, свързани с трудовото правоотношение.

д) Незаконно задържане на трудовата книжка на работника или служителя (чл. 226, ал. 2 от КТ). Работодателят и виновните длъжностни лица отговарят солидарно към работника или служителя за вредите, които той е претърпял поради незаконно задържане на трудовата му книжка, след като трудовото правоотношение е било прекратено.

Ще се спрем по-подробно само на последните две хипотези – визирани в текста на чл. 226, ал. 1 и чл. 226, ал. 2 от КТ.

Първата хипотеза касае отговорността на работодателя за вреди, причинени на работника или служителя от издаване на необходимите документи на работника или служителя и вписване на неверни данни в тях. Издаването на документи, свързани с трудовото правоотношение, е вменено като задължение на работодателя и произтича от текстовете на чл. 128, ал. 3 и чл. 128а от КТ. Първата разпоредба изисква от него „да издава при поискване от работника или служителя извлечение от ведомостите за заплати за изплатените или неизплатените трудови възнаграждения и обезщетения”. През 2008 г. законодателят разшири обема на предоставяните документи,

създавайки чл. 128а, според който „по писмено искане на работника или служителя работодателят е длъжен да му издаде и предостави”:

- необходимите документи, удостоверяващи факти, свързани с трудовото правоотношение, в 14-дневен срок от искането;

- обективна и справедлива характеристика за неговите професионални качества и за резултатите от трудовата му дейност или обективна и справедлива препоръка при кандидатстване за работа при друг работодател;

- при прекратяване на трудовото правоотношение работодателят е длъжен да издаде заповед за уволнение или друг документ, с който се удостоверява прекратяването му.

Освен посочените текстове на КТ редица други специални закони също съдържат изискване за издаване на документи, касаещи трудовото правоотношение.

Законодателят е предвидил няколко основания, които дават възможност да се реализира отговорността на работодателя.

Първото основание касае неиздаване от работодателя на изискуемия документ, с което лишава работника или служителя от възможността да се ползва от него.

Второто основание е свързано с несвоевременно издаване на документите. В тези случаи работника или служителя получава документа или след законово установения срок или, ако не е предвиден такъв, работодателят неоснователно е забавил издаването му.

Обезщетението по тези две основания за неиздадени или несвоевременно издадени документи се дължи от работодателя не само в случаите, когато трудовото правоотношение между страните вече е прекратено. По време на неговото действие също възниква необходимостта от издаването на документи, които да послужат на работника или служителя пред друг орган с цел удостоверяване на факти, обвързани със съществуващото трудово правоотношение. Най-често на практика такива документи се изискват от банки за отпускане на кредити, от детски заведения – градини, ясли, от Районно управление „Социално осигуряване” и др.

Третото основание е свързано със съдържанието на документа, когато то не отговаря на действителното състояние на трудовото

правоотношение.

Обезщетението, дължимо от страна на работодателя или виновните длъжностни лица, обхваща всички вреди, претърпени от работника или служителя, включително и неимуществените (чл. 226, ал. 3).

Втората хипотеза касае отговорност на работодателя при незаконно задържане на трудовата книжка на работника или служителя.

Правилата на КТ, касаещи трудовата книжка, се съдържат в глава седемнадесета, раздел I. Трудовата книжка е официален удостоверяващ документ за вписаните в нея обстоятелства, свързани с трудовата дейност на работника или служителя – чл. 347 от КТ. При прекратяване на трудовото правоотношение работодателят е длъжен да впише в трудовата книжка данните, свързани с прекратяването, и да я предаде незабавно на работника или служителя. Именно виновното неизпълнение на това задължение се явява основание за отговорността по чл. 226, ал. 2 „Работодателят и виновните длъжностни лица отговарят солидарно към работника или служителя за вредите, които той е претърпял поради незаконно задържане на трудовата му книжка, след като трудовото правоотношение е било прекратено“. Дължимото обезщетение е в размер на брутното трудово възнаграждение от деня на прекратяването на трудовото правоотношение до предаване на трудовата книжка на работника или служителя.

В разглежданата хипотеза, от субективна страна е задължително работодателят или съответното длъжностно лице да са действали виновно. На практика са възможни хипотези, в които работодателят не по своя вина не може да получи и съответно предаде трудовата книжка веднага след прекратяване на трудовото правоотношение. Това се получава предвид нормата на чл. 348, ал. 3 от КТ, предоставяща право на работника или служителя да съхранява трудовата си книжка, като е длъжен да я представя на работодателя при поискване, както и за вписване на нови обстоятелства в нея. В тези случаи работодателят следва да представи доказателства, удостоверяващи момента на получаването на трудовата книжка и съответно връщането ѝ обратно на работника или служителя. В тази насока българската нормативна уредба се оказва недостатъчно детайлна, тъй като

чл. 1, ал. 5 от Наредбата за трудовата книжка и трудовия стаж предвижда работодателят да води специален дневник за издаване на трудови книжки. Работникът или служителят е длъжен да удостовери с подписа си в този дневник получаването на трудовата книжка, но не и движението ѝ по време на действие на трудовото правоотношение, нито момента на предаването ѝ при прекратяване на трудовото правоотношение. С оглед внасяне на сигурност и достоверност при движението на трудовата книжка между работодателя и работника или служителя е удачно да се предвиди задължение за отразяване в дневника всяко поискване, съответно представяне на трудовата книжка за осъществяване на вписване в нея.

Възможни са и затруднения относно предаването на трудовата книжка, след като работодателят е отразил вписването в нея. Възможностите на работодателя в тази хипотеза са следните: да уведоми работника или служителя с писмо с обратна разписка лично да се яви за получаване на трудовата книжка; при изрично писмено съгласие от страна на работника или служителя тя да му бъде изпратена по пощата или предадена на определено от него лице; неполучената трудова книжка да остане на съхранение при работодателя в продължение на 50 г., след което се предава на държавния архив. Всички опити на работодателя да осъществи предаването на трудовата книжка незабавно след прекратяване на трудовото правоотношение трябва да бъдат подкрепени с необходимите доказателства. Това произтича от задължението му да докаже, че той няма вина за задържането на трудовата книжка.

Имуществената отговорност на работника или служителя се състои в задължението на работника или служителя да обезщети работодателя за вредите, които му е причинил при или по повод изпълнението на трудовите си задължения. Това задължение се изразява в заплащането на определена парична сума или във възстановяване в натура на накърненото имущество на работодателя. Имуществената отговорност на работника или служителя е отговорност за причинени вреди на работодателя при и по повод изпълнение на трудови задължения. По същество това е отговорност за виновно неизпълнение на задължението на работника или служителя да пази

имуществото на работодателя.

Имуществената отговорност на работника или служителя не изключва, а напротив, тя се кумулира в другите видове юридически отговорности: дисциплинарната, административно-наказателната или наказателната отговорност. Необходимо условие за това е правонарушението, с което е причинена вредата на работодателя да бъде наред с това и дисциплинарно, административно нарушение или престъпление.

Имуществената отговорност на работника или служителя може да бъде класифицирана по няколко критерия, но с най-важно практическо значение е делението ѝ с оглед размера на отговорността, съпоставена с размера на причинената вреда. В зависимост от този критерий имуществената отговорност на работника или служителя се дели на два основни вида: а) пълна, когато работникът или служителят отговаря за цялостното възстановяване на причинените от него вреди на работодателя и б) ограничена – работникът или служителят отговаря имуществено в по-малък размер, определен в закона, от размера на причинената от него вреда.

Нормативната уредба на пълната имуществена отговорност се съдържа в разпоредбата на чл. 203, ал. 2 от КТ. Тази отговорност е предмет на самостоятелно анализиране по-долу в настоящата монография.

Вторият вид имуществена отговорност на работника или служителя и най-масово прилаганата, това е ограничената отговорност. Нормативната уредба на този вид се съдържа в чл. 203, ал. 1 и 3, и чл. 204–209 от КТ, където са установени специфичните предпоставки за възникването ѝ, обема на отговорността и субектите.

Работникът или служителят отговаря имуществено за вредата, която е причинил на работодателя по небрежност при или по повод изпълнението на трудовите си задължения.

Предпоставките за възникване на ограничената имуществена отговорност са следните:

1. Необходимо е да е извършено нарушение, като субект на това нарушение може да е само лице, имащо качеството работник или служител при съответния работодател, а обект на нарушението мо-

гат да бъдат само трудови задължения на работника или служителя.

2. Неизпълнението на трудовите задължения да е извършено виновно. И по-точно да е налице небрежност, като форма на вината. Работникът или служителят отговаря по специалния трудовоправен режим само доколкото вредата е причинена от него по небрежност.

3. Да е настъпила вреда, като последица от небрежното изпълнение на трудовите задължения на работника или служителя. Между противоправното поведение и неблагоприятните последици трябва да има причинна връзка. Под вреди в трудовото право се имат предвид само имуществени такива, с които се намалява имуществото на работодателя. Законодателят в чл. 205 от КТ стеснява още повече понятието, като уточнява, че работникът или служителят отговаря за претърпяната загуба, но не и за пропуснатата полза. Размерът на вредата се определя към деня на настъпването ѝ, а ако той не може да се установи – към деня на нейното откриване. Претърпяната загуба се състои в това, с което се е намалило имуществото на работодателя. Намаляване е налице, когато имуществени права, принадлежащи на работодателя са напуснали патримониума и когато в резултат на нарушението, за работодателя са възникнали имуществени задължения (неустойка, глоба, обезщетение на трети лица и др.) Те са пасив, обременяващ имуществото.

За разлика от претърпяната вреда, пропуснатата полза е осуетена реално съществуваща възможност за увеличаване на имуществото. Тя е вид вреда. Но според чл. 205, ал. 1 от КТ не подлежи на обезщетяване от работника или служителя.

Работникът или служителят не отговаря имуществено за вредата, която е резултат на нормален производствено-стопански риск.

При регламентиране на ограничената имуществена отговорност законодателят установява обема на отговорността. Касае се за размера на вредите, за които работникът или служителят носи отговорност. В зависимост от това какъв е характерът на трудовата им функция и мястото в организацията на трудовия процес, обемът на отговорността на работниците и служителите е диференциран – отговорност на обикновените работници и служители, и отговорност на ръководителите и отчетниците.

За вредата причинена на работодателя по небрежност при или по повод на изпълнението на трудовите задължения, работникът или служителят отговаря в размер на вредата, но не повече от уговореното месечно трудово възнаграждение.

В случаите, когато вредата е причинена от ръководител, включително и от непосредствен ръководител (началник на цех, на отдел, на смяна и др.), при или по повод упражняване на ръководните му функции, отговорността е в размер на вредата, но не повече от трикратния размер на уговореното месечно трудово възнаграждение. При тази категория лица имуществената отговорност е завишена в сравнение с обикновените работници или служители, но въпреки това тя е ограничена по вида си, тъй като ако причинената вреда е по-голяма от трикратния размер на уговореното месечно възнаграждение, отговорността се свежда само до този максимум.

Имуществената отговорност на отчетниците се изразява в това, че работник или служител, на когото е възложено като трудово задължение да събира, съхранява, разходва или отчита парични или материални ценности, отговаря спрямо работодателя:

а) в размер на вредата, но не повече от трикратния размер на уговореното месечно трудово възнаграждение;

б) за липса – в пълен размер заедно със законните лихви от деня на причиняването на щетата, а ако това не може да се установи – от деня на откриването на липсата. Липсата се състои в недостиг в касата или склада, представлява едно състояние на неотчетност. Характерно за този недостиг е неустановеният му произход. При липса отговорността винаги е в пълен размер на причинената вреда.

Когато вредата е причинена от едно лице, имуществената отговорност се понася от работника или служител, който виновно я е причинил. Но са възможни и случаи, при които вредата е причинена от няколко работници или служители. В тази хипотеза чл. 208 от КТ предвижда два способа за разпределяне на отговорността в зависимост от вида на отговорността. Когато вредата е причинена от няколко работници или служители, те отговарят:

А) В случаите на ограничена отговорност – съобразно участието на всеки от тях в причиняването на вредата, а когато то не може

да бъде установено – пропорционално на уговореното им месечно трудово възнаграждение. Сборът на дължимите от тях обезщетения не може да надвишава размера на вредата.

Б) В случаите на пълна отговорност – солидарно. Принципът на солидарността предоставя правото на работодателя да поиска от всеки от виновните работници или служители да възстанови вредата в пълния ѝ размер. Платилият работник или служител има право да иска от останалите имуществено отговорни съдължници разпределение на платеното в повече.

Бригадната отговорност е специфичен способ за разпределяне на пълната имуществена отговорност за липса, причинена от няколко работници или служители. Тя се прилага при наличие на няколко предпоставки:

А) Тя е отговорност за липси и не може да се прилага за други състави на увреждане.

Б) Прилага се при два случая на неразграничена отчетническа дейност на съвместно работещи работници или служители: а) при общо боравене с парични или материални ценности и б) при работа на смени.

В) Необходимо е наличието на писмен договор с работодателя, с който да се поеме задължение за бригадна отговорност в случай на липси. С този договор работодателят също се задължава да търси обезвреда именно по правилата на бригадната отговорност. Вън от тези основни задължения няма пречка да се уговарят в договора и други условия – срок на договора, периодичност на ревизиите и инвентаризациите, условията за съхраняване и реда на отчетността и други. Писмената форма е условие за действителност на договора.

Действащото законодателство предвижда разнообразни способи за осъществяване на имуществената отговорност на работниците и служителите, в зависимост от вида на отговорността.

Основната класификация на ограничената имуществена отговорност е съобразно задължените субекти: имуществена отговорност на работниците и служителите (чл. 206, ал. 1 от КТ), на ръководителите (чл. 206, ал. 2 от КТ) и отчетническа имуществена отговорност (чл. 207, ал. 1 от КТ). Законодателят е предвидил еднакъв

ред за реализиране на отговорността на работниците и служителите и ръководителите, и различен ред за отговорността на отчетниците.

Производството за реализиране ограничената отговорност на работниците и служителите и ръководителите обхваща няколко момента:

1. Установяване на увреждането.

Работодателят трябва да констатира наличието на предпоставките за възникване на ограничената имуществена отговорност.

2. Издаване на писмена заповед.

Работодателят издава заповед, с която определя основанията и размера на отговорността на работника или служителя. Когато вредата е причинена от ръководителя на предприятието, заповедта се издава от съответния по-горестоящ орган, а ако няма такъв – от колективния орган за управление на предприятието (чл. 210, ал. 1 от КТ). Заповедта се издава в 1-месечен срок от откриването на вредата или от плащането на сумата на третото лице, но не по-късно от 1 година от причиняването ѝ, а когато вредата е причинена от ръководител или при извършване на отчетническа дейност – в 3-месечен срок от откриването ѝ, но не по-късно от 5 години от нейното причиняване. Тези срокове не текат, ако е образувано производство за осъществяване на пълна имуществена отговорност, докато производството е висящо. Заповедта поставя началото на едно особено извънсъдебно производство за доброволно осъществяване на ограничената имуществена отговорност на работниците или служителите. Всъщност това е заповед за удръжки, с която работодателят предявява претенциите си за обезщетение, а по правното си естество е едно изявление за прихващане на насрещни вземания – вземането на работодателя за обезщетение срещу вземането на работника или служителя за трудово възнаграждение.

3. Неоспорване на заповедта за удръжки.

Това се тълкува като съгласие от страна на работника или служителя с едностранното волеизявление на работодателя. Законодателят изисква да няма изричен акт на оспорване. Неоспорването – изрично или мълчаливо, трябва да е сторено в едномесечен срок от връчване на работника или служителя на писмената заповед за уд-

ръжки.

4. Събиране на вземането.

С това действие приключва производството по доброволно плащане.

Разпоредбата на чл. 210, ал. 3 от КТ дава право на работника или служителя в едномесечен срок от деня на връчването на заповедта да оспори писмено основанията или размера на отговорността. Това може да е под формата на писмено несъгласие или писмено възражение. Когато заповедта е оспорена, работодателят има две възможности:

а) да приеме възражението на работника или служителя за основателно и производството по реализиране на отговорността да се прекрати;

б) да не приема възражението за основателно и тогава може да предяви срещу работника или служителя иск пред съда. Искът на работодателя следва да се предяви в едномесечен срок от получаването на възражението на работника или служителя.

4.2.2 Пълна имуществена отговорност – основания и процедура за реализация

По-често приложение в практиката намира ограничената имуществена отговорност, но макар и по-рядко се прилага и втората разновидност на имуществената отговорност, регламентирана в чл. 203, ал. 3 от КТ. Както вече бе посочено разграничението между двата вида имуществена отговорност е извършено от законодателя чрез критерия – размер на вредата, следваща да се възстанови. В първият случай работникът или служителят отговаря в ограничен размер, а във втория случай – в пълен размер на причинените вреди.

Пълната имуществена отговорност е предвидена като обща хипотеза за всички работници или служители – чл. 203, ал. 3 от КТ и е приложима в изрично предвидените в текста случаи. Освен това тя се прилага и в една специална хипотеза спрямо особена категория субекти – „отчетници” по чл. 207 от КТ.

Предвид различието в субектите на тази пълната отговорност ще разгледаме нейните особености в общия случай, а спецификите

на пълната отчетническа отговорност ще бъдат изведени по пътя на съпоставянето.

Работникът или служителят отговаря в пълен размер на причинената вреда в следните случаи предвидени в чл. 203, ал. 2 от КТ:

а) При умишлено причиняване на вредата. Когато работникът или служителят е предвиждал последиците, които могат да настъпят в резултат на деянието му и е искал или допускал (съзнателно се е стремял) увреждането на имуществото на работодателя. В този случай определящо значение за приложението на пълната имуществена отговорност има формата на вина. Законодателят изисква умишъл в двете му разновидности – пряк или евентуален (по смисъла на чл. 11, ал. 1 от НК) при причиняване на вредата. Ирелевантно в случая е квалифицирането на самото деяние, с което тя е причинена, то може да е дисциплинарно нарушение, административно нарушение или престъпление.

б) Когато причиняването на вредата е в резултат на извършено престъпление. В този случай деянието осъществява състава на резултатно престъпление по НК и вредата, причинена на работодателя се явява елемент от него. Формата на вина на работника или служителя може да бъде както умишъл, така и непредпазливост. В този случай водещо значение за приложението на пълната имуществена отговорност се отдава на характера на правонарушението – касае се за деяние с най-висока степен на обществена опасност, предвид на което, наред с реализацията на наказателната отговорност спрямо работника или служителя, кумулативно се прилага и пълна имуществена отговорност.

в) Когато причинени от работника или служителя вреди не са при или по повод на изпълнението на трудовите му задължения. В тази хипотеза поведението на виновното лице не е обусловено от задълженията му по трудовото правоотношение, т.е. вредата е причинена от деяние вън от трудовите задължения на работника или служителя, поради което за нея се отговаря по общия гражданско-правен ред. Приложение в тази хипотеза намират правилата на ЗЗД и по-конкретно отговорността се основава на нарушаване на задължението да не се вреди другиму – чл. 45 от ЗЗД. Действията на субекта

са извън задълженията му по трудовото правоотношение, поради което е оправдано обвързването му с по-тежките последици на деликтната отговорност, обхващаща всички причинени преки и не-посредствени вреди, претърпени загуби и пропуснати ползи (чл. 45–54 от ЗЗД).

Пълната имуществена отговорност на работника или служителя се осъществява по съдебен ред, като се прилагат правилата на ГПК. В тези случаи удържки могат да се правят само въз основа на влязло в сила съдебно решение.

Пълната имуществена отговорност на работника или служителя се осъществява само по съдебен път – чл. 211 от КТ. В тези случаи удържки могат да се правят само въз основа на влязло в сила съдебно решение. Приложение намират правилата на ГПК относно осъдителното общо исково производство (чл. 103–309). В случаите на кумулиране на наказателната с пълната имуществена отговорност, когато вредите са причинени при извършено престъпление, гражданският иск, заведен от работодателя, може да се разгледа в наказателния процес – чл. 84–90 от НПК.

Втората специфична хипотеза на пълна имуществена отговорност е с оглед на субекта, спрямо когото тя се реализира – отчетник. Тази отговорност е с правно основание (чл. 207, ал. 1, т. 2 от КТ). Ограничената отчетническа отговорност беше разгледана по-горе в настоящото изложение, предвид систематичното ѝ място. Тук ще изведем основните специфики само на „пълната отчетническа отговорност“ на базата на съпоставката ѝ с общия режим на „пълната имуществена отговорност“.

Пълната отчетническа отговорност се обуславя от причинената вреда във формата на липса. Тази липса е с неустановен произход⁷⁹. Именно в тези случаи, когато не може по категоричен начин да се докаже произхода на липсата, законът презюмира вина на отчетника за нейното причиняване. Тази презумпция, въпреки че не е изрично формулирана, се извлича по аргумент на отговорността, която законодателят категорично посочва, че е на отчетника. Важното практи-

⁷⁹ Вж. Решение №638-03-III г.о., Решение №1202-03-III г.о. и др.; Мръчков, В. и др. Трудови отношения 2010. София: Труд и право, 2010, с. 549–554.

ческо значение, което има тази оборима презумпция, касае тежестта на доказване. Отчетникът е този, който следва да докаже, че липсата се дължи на независещи от него причини, или че е причинена от фири, случайни събития, непреодолима сила или от действия на трети лица. Доказвайки произхода на липсата, отчетникът на практика се оневинява, тъй като отпада основанието за пълната имуществена отговорност. В обратния случай, ако не успее в хода на процеса да докаже наличието на оневиняващи го обстоятелства, той ще отговаря в пълния размер на липсата⁸⁰. Тази отговорност включва размера на вредата от липсата заедно със законната лихва, начислена върху главницата от деня на причиняването на щетата, а ако това не може да се установи – от деня на откриването на липсата.

§4.3. Административнонаказателна отговорност за нарушения в трудовото законодателство

Правото на труд е основно конституционно право на българските граждани и защитата на свързаните с него обществени отношения е от изключителна важност за икономическата и социалната стабилност в страната. По тази причина законодателят предвижда редица юридически способности за защита на трудовите отношения. Един от тези способности се явява административно-наказателната защита. Тя има собствени страни и проявление, предвид спецификите на обекта на защита. По тази причина общите разпоредби на ЗАНН относно нарушението и наказанието е нужно да се прилагат едва след тяхното пречупване през корективите на трудовото законодателство. Общите въпроси на нарушението и наказанието са предмет на анализиране от административното право и по тази причина тук ще се спрем само на техните особености на база на предписанията на КТ и други свързани с трудовите отношения закони.

Административноправната защита на трудовите отношения е един от видовете правна защита. Юридическият факт, който се явява основание за възникване на отговорността, е извършването на административно нарушение, за което се предвижда и по съответ-

⁸⁰ Вж. Решение №738-03-III г.о., Решение №5-04-III г.о. и др.; Мръчков, В. Трудови отношения 2010. София: Труд и право, 2010, с. 554.

ния ред налага административно наказание.

В КТ законодателят не дава отделно легално определение на това понятие. Но на базата на общото определение за административно нарушение, дадено в чл. 6 от ЗАНН, могат да бъдат изведени свойствата на административното нарушение в сферата на трудовите отношения – деяние, обществена опасност, противоправност, наказуемост и вина, които са идентични с тези от общото определение, но разкриват и редица специфики.

Административното нарушение в сферата на трудовите отношения е деяние, което може да се осъществи и в двете форми – действие и бездействие. Особеност на тези нарушения може да се установи по отношение на обществената им опасност. Явявайки се израз на противоречието между господстващи трудови отношения и извършеното от субекта деяние, което ги уврежда или застрашава. Противоправността и наказуемостта разкриват една специфика, а именно в снизходителност от страна на обществото, изразена в известно оправдаване на извършените нарушения. Това неминуемо е обвързано с обществената реалност към настоящия момент в страната ни. Недобрите икономически условия, нестабилният пазар на труда, ниските доходи на хората и редица други обективни и субективни фактори влияят върху търпимостта от страна на обществото към извършителите на такива деяния.

На последно място, от свойствата на административното нарушение в сферата на трудовите отношения е предвиденият ред за неговото преследване и наказване. Съгласно чл. 416, ал. 6 от КТ – установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда, предвиден в Закона за административните нарушения и наказания, доколкото не е установен друг ред.

Характеризирането на основните свойства на административните нарушения в сферата на трудовите отношения през призмата на общите положения на ЗАНН не показва никакви сериозни отклонения. В КТ законодателят е подбрал **комбинативно** при изграждане на административно-наказателната уредба на разглежданите нарушения. Гл. XIX, раздел II, чл. 412а до чл. 416 съдържа няколко

основно групи въпроси от материално и процесуално естество.

Материалноправните въпроси, разгледани в тези разпоредби (чл. 412, а–415 от КТ) могат да бъдат подразделени в две групи, а именно:

- уредба на специални състави (основни и квалифицирани) на трудовите нарушения;
- установявана на административни наказания за трудовите нарушения.

Процесуалните въпроси са регламентирани в чл. 416 от КТ и касаят особености и специфики, свързани с образуването на административно-наказателното производство и административно-наказващите органи.

При изследване на уредбата на съставите на нарушенията удачно е те да се анализират по групи, предвид общите белези по някои показатели. **С важно теоретично и практическо значение е класификацията на трудовите нарушения с оглед вида на неизпълнението на трудовите задължения:**

- нарушение на нормативните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд;
- нарушения на другите разпоредби на трудовото законодателство;
- неизпълнение на предписание и за създаване на пречки на контролен орган.

Първата група обхваща нарушения на нормативните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд. Във връзка с анализа на тази група нарушения е наложително кратко изясняване на проблематиката, касаеща здравословните и безопасни условия на труд. Промените в икономическата и политическата обстановка в страната в периода на преход налагат законодателно да се регламентират ангажиментите и отговорностите на субектите, свързани с осигуряване на безопасност и здраве в трудовия процес. На практика началото на разработването и прилагането на съвременна система за управление на безопасността и здравето при работа в България е свързано с приемането през м. декември 1997 г. на Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ). Този закон въвежда

в националното законодателство Рамковата директива на ЕС 89/391/ЕЕС и урежда правата и задълженията на държавата, работодателите и работещите за осигуряване на здраве и безопасност. Основен принцип на ЗЗБУТ, отразен още в разпоредбата на чл. 1, ал. 1, е, че задълженията за създаване на ЗЗБУТ са разпределени между държавата, работодателите и работещите.

С последните изменения в ЗЗБУТ (обн. ДВ, № 40, 2007 г.) са отразени всички препоръки и бележки на експертите на Европейската комисия и е постигнато съответствие между определените с директивата и другите актове в областта на БЗУТ основни понятия, принципи и мерки за подобряване нивото на защита на работещите⁸¹.

Философията на този закон е базирана на европейските стандарти за здраве и безопасност на работното място. Главната отговорност за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд пада върху работодателя с изграждането на подходящи вътрешнофирмени политики за гарантиране на съпричастността и лоялността на служителите.

Отговорностите и задълженията на работодателя по осигуряване на БЗУТ са регламентирани във вътрешното ни законодателство в няколко нормативни акта (КТ, ЗЗБУТ и др.) и са съобразени с изискванията на конвенциите на МОТ и аналогичните директиви на ЕС. **Работодателят носи най-високата отговорност** по цялата верига от изисквания за осигуряване на здраве и безопасност. Той е длъжен да приложи на практика нормативните изисквания, като може да създаде и поддържа условия на труд, които са и по-добри от нормативно установените. Съгласно чл. 275, ал. 1 от КТ работодателят е длъжен да осигурява такива условия на труд, при които “опасностите за живота или здравето на работещия да бъдат отстранени, ограничени или намалени”, т.е. предвидена е различна степен на предотвратяване на неблагоприятното въздействие на условията на труда, когато има непреодолими или естествени за дадена дейност вредности, кои-

⁸¹ Петкова, К. Националното законодателство в областта на здравословните и безопасни условия на труд – хармонизиране с европейските изисквания. // Труд и право, № 6, 2007, с. 40.

то се отразяват върху участниците в трудовия процес. Основните задължения на работодателя, подчинени на принципа на превантивността, за осигуряване на здраве и безопасност за наетите от него работници и служители, основно са формулирани в глава трета на ЗЗБУТ. Тези задължения са не само към работника или служителя, т.е. те нямат само частноправен характер. Поради високата ценност на закриляните интереси – живота и здравето на работещите, те има и публичен характер – спрямо държавата.

На задълженията на работодателя, свързани с осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд, съответстват редица насрещни права на работниците и служителите. Това са най-вече правото им да работят в безопасни условия на труд, да бъдат информирани за опасностите и правото им на отказ да извършват дадена работа в случай на непосредствена опасност. Но наред с права законодателят свързва тяхното участие в процеса и посредством възлагането на определени задължения. Те се определят от чл. 33 и 34 от ЗЗБУТ. Първата норма – чл. 33 съдържа общи правила, според които всеки работещ е длъжен да се грижи за здравето и безопасността си, както и за здравето и безопасността и на другите лица, пряко засегнати от неговата дейност, в съответствие с квалификацията му и дадените от работодателя инструкции. В следващата разпоредба (чл. 34) законодателят конкретизира задълженията на работниците за правилното използване на производственото оборудване, материалите, транспортните средства, сградите и съоръженията, както и предоставените им ЛПС и средствата за колективна защита. На работника се вменяват и задължения, свързани с информиране на работодателя или съответните длъжностни лица за всяка възникнала обстановка при работа, която може да представлява непосредствена опасност за тяхното здраве и за всички неизправности в средствата за колективна защита, както и да съдействат при работа при изпълнението на мероприятията за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд и на предписанията, дадени от контролните органи и др.

За нарушаване на горепосочените задължения субектите, отговорни за това, носят различна юридическа отговорност в зависимост

от степента на обществена опасност на деянието, нарушаващо нормативната уредба относно осигуряването на ЗБУТ. В настоящото изложение анализът е свързан с административно-наказателната отговорност. В разпоредбата на чл. 413 от КТ законодателят създава състав на трудово нарушение, който в отделните хипотези на трите алинеи обединява общ, специален и квалифициран състав.

Общият състав на трудово нарушение е регламентиран в ал. 1 на чл. 413 от КТ: „Който наруши правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труда, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба в размер от 100 до 500 лв. “

Субект на това трудово нарушение е всяко административно наказателно отговорно лице, което наруши правилата за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд. Предвид разгледаните субекти, на които законодателят вменява задължения по създаването на здравословни и безопасни условия на труд и обвързано със систематичната връзка с ал. 2 на чл. 413, кръгът на субектите може да се конкретизира до всеки работник или служител. Под работник или служител следва да разбираме трудово дееспособни физически лица, които предоставят работната си сила на работодателя срещу трудово възнаграждение. От този кръг следва да се изключат длъжностните лица, които са отговорни по ал. 2. За тези лица законодателят е предвидил административно-наказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд паралелно с дисциплинарна отговорност за неспазване на трудовите задължения в тази област (чл. 126, т. 6, чл. 186 и чл. 187).

Изпълнителното деяние е неспазване на правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд.

От субективна страна деянието е виновно, като са възможни и двете форми на вина. Може да бъде извършено както умишлено, така и по непредпазливост. Практиката сочи, че именно непредпазливите трудови нарушения са най-често срещаните при нарушаването на безопасните и здравословни условия на труд.

Законодателят предвижда административната отговорност за виновното неизпълнение на тези правила, алтернативно на наказателната. Това означава, че субектът ще бъде наказан административно.

тивно само ако деянието му не осъществява съставите на някое от престъпленията по НК (чл. 123, 134, 136 и др.). Разликата между административното нарушение и престъплението в тази област е основно в степента на обществена опасност.

Предвиденото наказание по общия състав на това нарушение е глоба в размер от 100 до 500 лв. Административно-наказващият орган по чл. 416 ал. 5 от КТ е оправомощен да определи точния размер на наказанието, като вземе предвид тежестта на нарушението, подбудите за неговото извършване, имотното състояние на нарушителя и другите смекчаващи и отегчаващи обстоятелства.

Разгледаният състав на трудово нарушение, съпоставен с този на чл. 413, ал. 2 от КТ е в съотношение общ към специален. Разликата е в субекта на нарушението. По ал. 2 извършител може да бъде само лице, което притежава качеството работодател или длъжностно лице. И двете понятия са нормативно регламентирани от законодателя. Понятието „работодател” бе изяснено в началото на монографичното изследване в главата, касаеща трудовите правоотношения. Съгласно §1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на КТ "Длъжностно лице" е определено като – работник или служител, на когото е възложено да упражнява ръководство на трудовия процес в предприятието, в неговите поделения и низови звена, както и работник или служител, който изпълнява работа на специалист във функционалните и обслужващите звена на предприятието.

Изпълнителното деяние е неизпълнение на задължения във връзка с осигуряване на здравословни и безопасни условия на труда. Тези задължения на работодателя и на длъжностните лица са важна част от сърцевината на трудовото правоотношение. Осигуряването на условия за осъществяване на трудовата функция от страна на работниците и служителите е вменена като насрещно задължение за работодателя по силата на правните норми (чл. 127, т.3 и чл. 275 от КТ). Съответно неизпълнението на това задължение се осъществява чрез бездействие от страна на задължените субекти. Тези лица не са взели нужните мерки за създаване на здравословни и безопасни условия на труд, не са въвели необходимите съоръжения, лични предпазни средства, обезопасяване на работните места и др.

В специалната разпоредба на чл. 4 от ЗЗБУТ законодателят отново вмения работодателското задължение по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на работещите, като прилага необходимите мерки, включително: 1) превенция на професионалните рискове; 2) предоставяне на информация и обучение; 3) осигуряване на необходимата организация и средства.

В следващите разпоредби на закона са упоменати основните принципи на превенция, които работодателят трябва да осигурява при приложението на горните мерки: 1) избягване на рисковете; 2) оценка на рисковете, които не могат да бъдат избегнати; 3) ограничаване на рисковете при източника на възникването им; 4) приспособяване на работата към работещия, особено по отношение на проектирането на работните места, избора на работното оборудване, на работните и производствените методи, с цел облекчаване или премахване на монотонната работа, работата с наложен ритъм, както и за намаляване на въздействието им върху здравето на работещия; 5) привеждане в съответствие с техническия прогрес; 6) замяна на опасното с безопасно или по-малко опасно; 7) обозначаване на съществуващи опасности и източници на вредни за здравето и безопасността фактори; 8) прилагане на последователна цялостна политика за превенция, обхващаща технологията, организацията на работа, условията на труд, социалните взаимоотношения и въздействието на елементите на работната среда и трудовия процес; 9. използване на колективните средства за защита с предимство пред личните предпазни средства; 10) даване на съответни инструкции на работещите.

Разглежданият състав на трудово правоотношение се характеризира с по-висока степен на обществена опасност, свързана с по-високите отговорности на субекта. В тази връзка е и завишеният размер на предвижданото наказание. Нов момент в правната уредба в тази насока е диференцираният подход (въведен с изменение на КТ през юли 2006 г.) при предвиждане на санкциите от гледна точка на субекта на нарушението. За нарушение, извършено от работодателя, са предвидени имуществена санкция (при юридически лица) и глоба (при физически лица) в размери, актуализирани с изменения-

та в ДВ, № 58 от 2010 г. от 1500 до 15 000 лв. Ако субектът на нарушението е длъжностно лице, предвиденото наказание е глоба в по-малък размер, а именно от 1000 до 10 000 лв.

В чл. 413, ал. 3 от КТ са регламентирани квалифицираните състави на нарушенията по ал. 1 и ал. 2. Като квалифициращ белег е използвана **повторността на нарушението**. Понятието повторност е легално определено в чл. 416, ал. 8 “Нарушението е повторно, когато е извършено в 1-годишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за нарушение от същия вид.” От тази дефиниция могат да бъдат изведени двата юридически белега, които характеризират повторността. **Първият** е периодът на извършване на следващото нарушение от страна на вече наказан субект. А именно едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление. **Вторият** е видът на новоизвършеното правонарушение, което, за да е налице квалифициращото обстоятелство, трябва да е от същия вид.

В състава са предвидени по-високи размери на наказанията със завишени долни и горни граници, които са отново диференцирано установени от гл. точка на субекта. Тези размери са съответно: за повторно нарушение по ал. 1 – глоба от 500 до 1000 лв., за повторно нарушение по ал. 2 – имуществена санкция или глоба от 20 000 до 30 000 лв., съответно глоба от 5000 до 20 000 лв. Регламентирането на наказанията с предвиждане на наказанията с долна и горна граница предоставя свобода на административно-наказващите органи да преценят с оглед на специалната и генералната превенция какъв да е конкретният размер на наложеното наказание. При повторяемост, изразяваща трайна нагласа от страна на субекта към извършване на нарушението (три, четири и повече пъти), квалификацията на деянието остава същата, но това поведение е основание за налагане на наказание към горната граница.

Вторият вид трудово нарушение, с оглед неизпълнените трудови права, е регламентирано в чл. 414 от КТ – то предвижда отговорност за нарушаване на другите разпоредби на трудовото законодателство. По ал. 1 законодателят предвижда състав на нарушение, по което субекти са работодателят и длъжностни лица, които са

нарушили разпоредбите на трудовото законодателство извън правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, ако не подлежат на по-тежко наказание. Съставът може да бъде съпоставен с този на чл. 413, ал. 2 от КТ, който ангажира с административно-наказателна отговорност аналогичните субекти. Разликата е свързана с неговият обект. Визира се нарушаването на разпоредбите на трудовото законодателство извън правилата за здравословни и безопасни условия на труд (които, както вече разяснихме, са обект на предходния състав). Законодателят използва обобщаващ показател, той не конкретизира изчерпателно задълженията на работодателя и съответните длъжностни лица, които могат да бъдат обект на нарушението. Но те могат да бъдат свързани с работното време, извънредния труд, почивките, отпуските, професионалната квалификация на работниците и служителите и др. Всички останали белези на състава от гл. т на обективна и субективна страна са идентични с тези на състава по чл. 413, ал. 2 от КТ. Предвиденото наказание отново е диференцирано, за виновното длъжностно лице, ако не подлежи на по-тежко наказание – с глоба в размер от 1000 до 10 000 лв., а за работодателя, в зависимост от това дали е юридическо или физическо лице, съответно – с имуществена санкция или глоба в размер от 1500 до 15 000 лв. (изм. ДВ, № 58 от 2010 г.). В чл. 414, ал. 2 от КТ се установява квалифициран състав на това нарушение, като квалифициращият белег е повторност.

Разпоредбата на чл. 414, ал. 3 от КТ създава сравнително ново трудово нарушение (въведено с изменението на КТ през декември 2002 г.). В нея като самостоятелно нарушение законодателят е въздигнал нарушаването на разпоредбите на чл. 62, ал. 1 или 3 и чл. 63, ал. 1 или 2 КТ. Касае се за нарушаване на установеният ред за възникване на трудовото правоотношение въз основа на трудов договор и по-конкретно нарушаване на разпоредбите относно писмената форма за сключване на трудов договор и реда за постъпване на работника или служителя на работа. По вид това е един препращаш състав, предвид факта, че за допълване на бележите, касаещи неговия обект, законодателят препраща към правна норма от същия нормативен акт. Тоест ал. 3 обединява няколко състава на отделни

нарушения, които имат общ субект – работодателят или длъжностни лица в предприятието. Разграничението между тях е от гл. точка спецификата на обекта. Допълвайки белезите на състава посредством нормите на КТ, можем да конкретизираме тези нарушения: 1. **Неспазване** на изискването за сключване на трудов договор (чл. 62, ал. 1 от КТ). 2. **Неизпълнение** на задължението на работодателя да уведоми в срок съответното териториално поделение на НАП за сключването, изменението или прекратяването на трудовия договор (чл. 63, ал. 3 от КТ). 3. **Неизпълнение** на задължението на работодателя да предостави на работника или служителя екземпляр от сключения трудов договор, подписан и от двете страни, или копие от уведомлението до териториалното поделение на НАП. 4. **Нарушение** от работодателя на забраната за допускане на работника или служителя на работа, преди да му е връчил екземпляр от сключения трудов договор, подписан и от двете страни, и заверено копие от уведомлението до териториалното поделение на НАП по чл. 62, ал. 2 от КТ.

Въздигането на неизпълнението на тези работодателски задължения в състав на трудово нарушение сочи грижата на държавата за защита на комплексния интерес – от една страна, този на отделните работници или служители, участници в конкретното трудово правоотношение, а от друга страна, публичния интерес за защита на обществените отношения, свързани с престирането на работната сила и създаването на стабилност на трудовите отношения като цяло.

Санкцията на нормата е диференцирана в зависимост от субекта на нарушението. Работодаателят се наказва с имуществена санкция или глоба в размер от 1500 лв. до 15 000 лв., а виновното длъжностно лице – с глоба в размер от 1000 до 10 000 лв., за всяко отделно нарушение (изм. ДВ, № 58 от 2010 г.). До последните изменения в тази материя по отношение на виновните лица законодателят използваше рядко прилаган подход, а именно предвиждаше абсолютно определено по вид и размер наказание – глоба 10 000 лв. (за виновното длъжностно лице) и имуществена санкция или глоба в размер на 15 000 лв. (за работодател). Този подход не се прилага често в съвременните условия, тъй като не дава възможност в максимална

степен да се постигнат целите на индивидуалната и генералната превенция. Административно-наказващите органи са лишени от възможността във всеки конкретен случай да съобразят размера на налаганото наказание с тежестта на нарушението, с формата на вина, вредните последици и другите смекчаващи и отегчаващи обстоятелства. Именно по тази причина намираме за **удачно изменението на нормата в тази ѝ част и установяването на наказание с относително определени граници – “от – до”**.

По чл. 414, ал. 4 от КТ законодателят отново предвижда състави на няколко отделни трудови нарушения. Разпоредбата, както и предходната, е препращаща, като за допълване белезите на състава се ползват нормите на чл. 130а, чл. 130б, чл. 130в от КТ. Те са свързани с нарушаване от страна на субекта на:

- Правото на информация и консултации в случаи на масово уволнение.

- Задължението за информация и консултации при промяна на работодателя.

- Задължението за информация при изменение на дейността, икономическото състояние и организацията на труда на предприятието.

Субекти на нарушението са работодателят и виновните длъжностни лица. По аналогичен начин на предходните състави е регламентирана санкцията на нормата. Относно работодателят наказание е – имуществена санкция или глоба в размер от 1500 до 5000 лв., а за длъжностните лица – глоба в размер от 250 до 1000 лв., за всяко отделно нарушение.

За третият вид трудово нарушение (чл. 415 от КТ) законодателят предвижда отговорност за неизпълнение на предписание и за създаване на пречки на контролен орган. Идеята за създаването на този състав е да се утвърди авторитета на контролните органи за спазване на трудовото законодателство и да създаде условия за ефективно и безпрепятствено осъществяване на техните функции. Органите, упражняващи контрола за спазване на трудовото законодателство, техните основни права и задължения, както и прилаганите от тях контролни средства за въздействие ще бъдат разгледани в

самостоятелно изложение в настоящото монографично изследване.

Разпоредбата на чл. 415, ал. 1 от КТ регламентира състав на трудово нарушение, свързано с неизпълнението на задължително предписание на контролен орган за спазване на трудовото законодателство.

Субектът на нарушението е общ. Законодателят ползва термина “който”, визирайки всяко административно-наказателно отговорно лице – в случая работодател, длъжностно лице, работник или служител, както и всеки гражданин.

От обективна страна изпълнителното деяние на състава се изразява в неизпълнение на задължително предписание на контролен орган за спазване на трудовото законодателство. Деянието може да има различни проявни форми – незачитане на предписанието, не-предприемане на нужните мерки и др. “Задължителното предписание” следва да се тълкува разширително и обхваща всяко нареждане на контролен орган, издадено в предписаната от закона форма и насочено към спазване на трудовото законодателство.

Санкцията на нормата предвижда глоба в размер от 1500 до 10 000 лв. (изм. ДВ, № 58 от 2010 г.).

По ал. 2 е предвидена административна отговорност за работодател или виновно длъжностно лице, които противозаконно пречат на контролен орган за спазване на трудовото законодателство да изпълни служебните си задължения.

Субекти на нарушението са работодател или длъжностно лице.

От обективна страна изпълнителното деяние се изразява в противозаконно пречене, тоест субектът чрез действията или бездействията си, в разрез с нормативните изисквания (отразени в КТ, ЗИТ, ЗЗБУТ и други закони и подзаконови нормативни актове) създава затруднения, възпрепятстващи контролните органи при осъществяване на техните правомощия по спазване на трудовото законодателство. Естеството на пречките може да е разнородно например: недопускане на контролните органи да посещават по всяко време министерствата, другите ведомства, предприятията и другите места, където се извършва работа, както и помещения, ползвани от работниците и служителите; недаване на обяснение и представяне на всички

необходими документи, книжа и сведения във връзка с упражняването на контрола; отказ да се осведомяват пряко от работниците и служителите по всички въпроси във връзка с упражняването на контрола; забрана да вземат проби, мостри и други подобни материали за лабораторни изследвания; възпрепятстване да установяват причините и обстоятелствата, при които са настъпили трудови злополучия. Всички изброени нарушения влизат в противоречие с разпоредбата на чл. 402, ал. 1 от КТ, установяваща правата на контролните органи. Субектът на трудовото нарушение влиза в разрез и със задължението си по чл. 402, ал. 2 от КТ, изискващо оказването на съдействие на контролните органи.

Освен гореизброените пречки, деянието може да се изразява и в пречене на контролните органи и при заключителния етап в тяхната дейност – налагането на принудителни административни мерки. Обобщавайки, можем да направим извода, че пречките от страна на виновните субекти, могат да затруднят дейността на органите по контрола на всеки един етап от дейността им.

От субективна страна нарушението се осъществява с умисъл.

Предвидените наказания отново са диференцирани – работодателят се наказва с имуществена санкция или глоба в размер от 20 000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание, а виновното длъжностно лице – с глоба в размер от 10 000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

От анализа на съставите на административните нарушения на трудовото законодателство и внесените последни нормативни промени в тяхната санкционна част може да се направи извода, че законодателят е акцентирал върху размера на наказанието. Интерес представлява факта, че с корекциите се внасят промени, явяващи се по-благоприятни за субекта на нарушението предвид установяването на по-нисък размер в долната граница на санкцията (чл. 413, ал. 2, чл. 414, ал. 1 от КТ), или въвеждането на наказание с относително определен размер „от–до“ (чл. 414, ал. 3 от КТ). Това законодателно решение отразява стремежа за реално приложение на административно-наказателната отговорност и съответно постигане целите на генералната и специална превенция.

Нов момент с материалноправната уредба на административните нарушения в областта на трудовите отношения е въвеждането от законодателя на разпоредба, регламентираща отговорност и за **маловажни нарушения на трудовото законодателство – чл. 415в от КТ (ДВ, № 108, 2008 г.)**.

За маловажно законодателят приема това нарушение, от което не са произтекли вредни последици за работници и служители и което може да бъде отстранено веднага. Предвидените наказания са съответно за работодателя глоба за физическите лица и имуществена санкция за ЮЛ и ЕТ в размери от 100 до 300 лева, а за виновното длъжностно лице – глоба в размер от 50 до 100 лв. (изм. ДВ, № 58, 2010, в сила от 30.07.2010 г.). Съгласно чл. 416, ал. 7 наказателните постановления, с които се налагат административни наказания за маловажни нарушения на трудовото законодателство, не подлежат на обжалване пред съда.

Освен с посочените специфики на трудовите нарушения, с определени особености се отличават и предвидените за тях наказания. На първо място, следва да подчертаем, че наказанията, приложими при трудови нарушения, доскоро не бяха систематизирани в специалния закон – КТ, а приложение намираше законовата систематика на наказанията по ЗАНН. Въпреки това можеше да се направят известни уточнения, които са свързани най-вече с неприложимостта на някой от предвидените административни наказания. От системата на административните наказания по чл. 13 от ЗАНН приложение намираше само наказанието глоба. С **изменението на КТ с ДВ, № 108, 2008 г.** законодателят предвиди нова самостоятелна разпоредба, регламентираща видовете административни наказания, налагани за административни нарушения на трудовото законодателство. **Съгласно чл. 412а предвидените наказания в санкционната система на КТ са две – глоба и имуществена санкция.**

Общото между двете наказания в системата е техният имуществен характер. Разликата е с оглед на субекта на административното нарушение. Когато нарушителят е физическо лице, приложение намира наказанието глоба, а когато е юридическо лице или едноличен търговец, се прилага имуществена санкция.

Предвидените от законодателя наказания глоба и имуществена санкция за санкционирането на административни нарушения на трудовото законодателство се използват, защото те съчетават не само парично санкциониране на нарушителя, но и предвид техния характер на бюджетен приход. С измененията на КТ от декември 2008 г. законодателят конкретизира разпределението на средствата, събрани от наложени имуществени санкции и глоби. Съгласно чл. 416, ал. 9 от КТ разпределението е както следва: 1) шестдесет на сто постъпват по бюджета на Изпълнителната агенция "Главна инспекция по труда"; 2) четиридесет на сто постъпват по бюджета на фонд "Условия на труд" .

Нов момент в уредбата е законовото разпределение на средствата, постъпили в бюджета на Главна инспекция по труда по пера, съобразно правилата на чл. 416, ал. 10 от КТ⁸². До този момент редът за използването им е установен от министъра на труда и социалната политика и от министъра на финансите.

Анализът на съставите на административни нарушения на трудовото законодателство, извършен в предходното изложение, позволява да направим извод не само относно вида, но и относно начина на регламентиране размера на предвидените санкции.

В административно-наказателни норми по КТ с извършените последни нормативни изменения глобата и имуществената санкция са относително определени с предвидени долна и горна граница, а съответно размерите им са предвидени градиращо. Най-леки са при основните състави на административно нарушение, извършени от лице (длъжностно лице или общ субект), което няма качеството на

⁸² Чл. 416 (10) Средствата по ал. 9, т. 1 се разходват, както следва: 1) деветдесет на сто за подобряване на материално-техническата база на агенцията, усъвършенстване и развитие на контролната дейност, повишаване квалификацията на служителите, реализиране на социални програми за служителите и допълнително материално стимулиране на служителите – по предложение на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" след одобрение от министъра на труда и социалната политика; средствата за допълнително материално стимулиране на служителите не могат да надвишават 35 на сто от общия размер на събраните суми по ал. 9; 2) десет на сто за допълнително материално стимулиране към основната заплата на служители от Министерството на труда и социалната политика – при условия и по ред, определени от министъра на труда и социалната политика.

работодател. Следват съставите, при които изпълнителното деяние е осъществено от работодател. И съответно най-тежка е отговорността при квалифицираните състави с оглед и на двата субекта, при повторност на деянието.

Новост в уредбата на наказанията е и понижаването в размерите на предвидените наказания (в тяхната долна граница). Сравнени с размерите, установени с промяната през декември 2008 г., можем да направим извода, че те са понижени от 5 до 10 пъти. Конкретните размери на наказанията бяха представени в хода на изложението, при изследване съставите на отделните нарушения на трудовото законодателство (чл. 413–415 от КТ).

Целенасочено разглежданите дотук материалноправни аспекти на административно-наказателната защита в областта на трудовите правоотношения са необходимо условие за наказване на нарушителите и за съответното изпълнение на наложеното наказание. Налагането на наказанието и неговото изпълнение в своята съвкупност образуват процесуалната основа на административно-наказателната защита на тези обществени отношения⁸³.

Правната уредба, касаеща административно-наказателното производство за административни нарушения на трудовото законодателство, е комбинирана. В този смисъл **общата процесуална основа** на отговорността се съдържа в глава трета от ЗАНН (чл. 36–46)⁸⁴, а специалните правила се съдържат в КТ (чл. 416). Тази уредба е обновена и обогатена с изменението на КТ – ДВ, № 108, 2008 г. До преди тези изменения уредбата, съдържаща се в КТ по отношение на съставянето на актове за установяване на административни нарушения на трудовото законодателство, беше изключително лаконична. Новите законодателни решения са свързани с включването на нови норми, въвеждащи специални правила⁸⁵, които ще бъдат

⁸³ Вж. Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на РБ. София: Сиби, 2001, с. 256–331; Вж. Стойнов, Ал. Наказателно право. София, 1999, с. 29, 50.

⁸⁴ Вж. По-подробно Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на РБ. София: Сиби, 2001, с. 256–331.

⁸⁵ Новите разпоредби касаят връчването на актовете за установяване на административни нарушения на трудовото законодателство и тяхната доказателствена сила (чл. 416, ал. 1, ал. 2–4 от КТ).

разгледани по-обстойно в следващото изложение, наред с общите процедурни правила на ЗАНН.

Административно-наказателното производство се образува със съставянето на констативен акт от компетентното длъжностно лице. Съгласно чл. 416, ал. 1 от КТ – Нарушенията на трудовото законодателство се установяват с актове, съставени от държавните контролни органи. Редовно съставените актове по този кодекс имат доказателствена сила до доказване на противното.

Посредством този акт се констатира извършеното административно нарушение, сезира се административно-наказващият орган и се обвинява конкретният извършител⁸⁶. Следователно актът за установяване на административното нарушение има три функции – установителна, обвинителна и сезираща⁸⁷.

Специфика на процедурата по установяване на административното нарушение на трудовото законодателство (съпоставена с общата процедура по ЗАНН) може да бъде изведена с оглед начина на връчване на съставеният акт за констатиране на деянието на нарушителя. Специалните разпоредби на чл. 416, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от КТ имат предимство пред нормите на чл. 43 от ЗАНН.

В двуседмичен срок от подписването на акта той се изпраща на наказващия орган заедно с възраженията, събраните доказателства и другите приложения към преписката (чл. 44, ал. 3 от ЗАНН). Общите правила на ЗАНН указват, че административно-наказващите органи са ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители, кметовете, овластените длъжностни лица и съдебните и прокурорски органи, за които с оглед на случая липсват нормативни изисквания за отвод. Но за разглежданите административни нарушения КТ съдържа специални разпоредби указващи кои точно органи или длъжностни лица имат компетентност да налагат административни наказания.

Наказателните постановления се издават от ръководителя на съответния орган по чл. 399, 400 и 401 или от оправомощени от него длъжностни лица съобразно ведомствената принадлежност на акто-

⁸⁶ Вж. Дерменджиев, Ив. Административни нарушения и наказания. София, 1981, с. 61.

⁸⁷ Лазаров, К. Административен процес. София: Феня, 2001, с. 40–41.

съставителите (чл. 416, ал. 5 от КТ).

Наказващият орган се произнася по преписката в едномесечен срок. Когато се установи, че нарушителят е извършил деянието виновно, наказващият орган издава наказателно постановление, с което налага на нарушителя съответно административно наказание (чл. 53, ал. 1 от ЗАНН). Препис от наказателното постановление се връчва срещу подпис на нарушителя.

На този етап от административно-наказателното производство законодателят е предвидил една нова възможност за реализиране на отговорността на нарушителя, а именно – **споразумение между него и административно-наказващия орган (чл. 415 г от КТ)**. Това споразумение е новост в административното наказване на нарушенията на трудовото законодателство. То е заимствано от споразумението за извършено престъпление, регламентирано в чл. 389–384 от НПК. Предвид на това считаме, че законодателят е преценил целесъобразността на това решение, изхождайки от опита, натрупан в приложението на института в наказателното производство (в сила от 29.04.2006 г.).

По своята правна същност споразумението се явява алтернатива на административното наказване. Това следва от тълкуването на текста на чл. 415г, ал. 8 от КТ: „Споразумението има последиците на влязло в сила наказателно постановление.” В този смисъл могат да се изведат известни резерви, предвид ограничаването на държавната репресия в областта санкционирането на нарушенията на трудовото законодателство. Това в период на социална и икономическа криза би допринесло за ненаказуемост на растящия брой административни нарушения в тази сфера. Дълги години традиционната репресивна политика е в областта на санкционирането на правонарушенията в различните области държавата да упражнява монопол. С приемането на споразумението в областта на административното наказване, частноправните институти (споразумението може да се определи като своеобразна правна сделка) навлизат в сферата на публичната държавна власт. Но все пак не трябва да забравяме, че то се явява алтернатива, а не заместител на административното наказване.

Предвид актуалността на този метод ще се спрем на **основните моменти в неговата нормативна уредба.**

Субектите, между които се сключва споразумението по чл. 415 г, са: нарушителят и административно-наказващият орган. Субектите на нарушението бяха обстойно разяснени в предходния параграф, а те са именно – работодател, длъжностно лице в съответното предприятие, работник или служител.

Споразумението трябва да е изготвено в определена форма и да се сключи в рамките на предвидения от закона срок. Изискуемата форма за действителност, съгласно чл. 415г, ал. 2, е писмена. Споразумението трябва да се сключи срока предвиден по ал. 1 – до 30 дни от съставянето на акта за установяване на административното нарушение на трудовото законодателство.

Идеята на законодателя е чрез споразумението да се постигне, от една страна, ефективност в реализирането на отговорността, от друга страна – бързина в наказателната репресия, с оглед на това целите по специалната и генерална превенция на административните наказания да окажат своето поправително и възпитателно въздействие както върху нарушителя, така и върху останалите членове на обществото.

От съдържателна гледна точка споразумението обхваща две групи въпроси:

Първата група въпроси касае **факта на извършеното административно нарушение – чл. 415г, ал. 2, т. 1 от КТ** ”извършено ли е деянието, извършено ли е то от нарушителя, извършено ли е виновно и съставлява ли административно нарушение”.

Втората група въпроси се отнася до **административното наказание – чл. 415г, ал. 2, т. 2 от КТ** – „какъв да бъде видът и размерът на наказанието”. По отношение вида на налаганото наказание за извършено нарушение на трудовото законодателство приложение намира императивната разпоредба на чл. 412а от КТ, съдържаща две наказания – глоба и имуществена санкция. Тоест по този въпрос споразумяващите се страни нямат право на отклонение от наказанието, предвидено в санкционната част на състава.

Предмет на споразумението в тази му част е конкретизиране

размера на наказанието, което да се наложи. В съставите на административните нарушения обикновено законодателят използва носително определени по размер наказания “от–до”. В тази връзка нарушителят и административно-наказващият орган трябва да достигнат до единомислие по отношение на точния размер, съблюдавайки изискването – размерът на глобата или на имуществената санкция да не бъде по-нисък от минималния, предвиден за конкретното административно нарушение (чл. 415г, ал. 3, т. 2 от КТ).

Подписаното от страните споразумение се предоставя на изпълнителния директор на Главната инспекция по труда или оправомощено от него длъжностно лице (чл. 415г, ал. 5 от КТ) **за одобрение**. В 14-дневен срок от подписването те се произнасят с решение. Когато констатира, че при сключването на споразумението са спазени изискванията на закона, а именно – установен е фактът на извършено административно нарушение и неговият извършител, определеното по вид и размер наказание е заплатено от нарушителя или сумата е обезпечена по сметката на контролния орган, тогава споразумението **се одобрява**. Решението е окончателно и не подлежи на обжалване (чл. 415г, ал. 7 от КТ). Споразумението влиза в сила от деня на одобряването му (чл. 415г, ал. 8 от КТ).

Ако изпълнителният директор на Главната инспекция по труда или оправомощено от него длъжностно лице не одобри подписаното споразумение, следва обичайната процедура на административно-наказателното производство, т.е. административно-наказващият орган издава наказателно постановление, с което налага предвиденото по закон наказание.

ЗАНН в раздел V, чл. 59–63 съдържа норми, регламентиращи реда за **обжалване на наказателните постановления**. Наказателното постановление може да се обжалва от нарушителя в седемдневен срок от неговото връчване, както и да бъде подаден протест на прокурора в двуседмичен срок от издаването му. Компетентен е районният съд, в района на който е извършено или довършено нарушението. Обжалването става чрез наказващия орган, който е издал наказателното постановление.

В седемдневен срок от получаване на жалбата наказващият ор-

ган я изпраща заедно с цялата преписка на съответния районен съд, като в съпроводителното писмо посочва и доказателствата в подкрепа на обжалваното постановление. Районният съд в състав само от съдия разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което може да потвърди, да измени или отмени наказателното постановление. Решението подлежи на касационно обжалване пред административния съд.

По отношение на условията и реда за възобновяване на административно-наказателните производства, както и за **изпълнение на наказателните постановления и решенията на съда**, приложими са нормите на раздели VII и IX от ЗАНН. Влезлите в сила наказателни постановления са окончателни актове на администрацията и подлежат на изпълнение. В тридневен срок от влизане в сила на наказателното постановление административно-наказващият орган, съответно съдът, предприема действие за привеждането му в изпълнение (чл. 74 от ЗАНН).

Специални правила, които са новост в уредбата на административно-наказателната отговорност по КТ, е предвидената възможност за разсрочване на изпълнението по реда на чл. 415д от КТ.

Компетентен да разреши разсрочването е изпълнителният директор на Главната инспекция по труда или директора на дирекция "Инспекция по труда" по одобрен погасителен план. Компетентността на оправомощените субекти е в зависимост от размера на задълженията и срока на разсрочване. Разсрочване се допуска, когато се установи, че наличните парични средства на нарушителя не са достатъчни за погасяване на задълженията му по влезли в сила наказателни постановления (ал. 2). За периода на разсрочване нарушителят дължи лихва в размер на основния лихвен процент на Българската народна банка за периода, плюс 20 пункта (ал. 3). С решението за разсрочване се определят крайният срок, погасителните вноски и други условия, в т.ч. последиците от неспазването им.

Законово е регламентирана и хипотезата на отказ от разсрочване, като в ал. 4 са изброени субектите, по отношение на които не се разрешава. Отказът е окончателен и не подлежи на обжалване.

Административното наказание не се изпълнява (погасява се по

давност), ако са изтекли две години, когато наложеното наказание е глоба. Давността започва да тече от влизане в сила на акта, с който е наложено наказанието (чл. 82 от ЗАНН).

§4.4. Наказателна отговорност за нарушаване на трудовото законодателство

Водещ принцип на съвременното право е използването на наказателната репресия като крайно средство при защита на обществените отношения. Фактът, че действащото българско право използва наказателната отговорност, съчетана с останалите видове юридическа отговорност за защита на трудовите отношения от правонарушения, показва значимостта на трудовоправните норми и стремежът на законодателя да се осигури стриктното им спазване с оглед защитата на трудовите права. Това е в съответствие със задачата на българския НК „да защитава от престъпни посегателства личността и правата на гражданите...” Предвид високата степен на обществена опасност на престъпните деяния и с оглед спазване принципа на законоустановеност престъпленията, с които се нарушава трудовото законодателство, се съдържат само в специалната част на НК.

Наказателноправната защита на трудовите отношения е систематизирана от българския законодател в две глави от особената част на НК: глава втора „Престъпления против личността” и в глава трета „Престъпления против правата на гражданите”, раздел VI „Престъпленията против трудовите права на гражданите”. От систематизирането на съставите по този начин може да се направи извода, че престъпленията от първата група са пряко насочени към по-общ обект, но в определени случаи посредством тях деяния може да се засегне и трудовото законодателство. За разлика от тях престъпленията от втората група са пряко насочени към трудовите права на гражданите.

Престъпленията против личността, които са относими към разглежданата проблематика, са разположени в различни раздели на глава втора, като конкретните състави са следните: чл. 136 – нарушаване на правилата, установени за безопасност на труда; чл. 123 и чл. 134 – причиняване на смърт, средна или тежка телесна повреда

поради незнание или немарливо изпълнение на занятие или на друга правно регламентирана дейност.

Съставът на престъплението по чл. 136 се намира в раздел ”Злепоставяне” на глава втора от особената част на НК⁸⁸. Въпреки систематичното място на това престъпление в подредбата на съставите в особената част на НК, връзка му с трудовото законодателство е видна. Субектът на престъплението е общ, т.е. всяко наказателно отговорно лице. Законодателят не е поставил специални изисквания или особени качества, които да го характеризират, но въпреки това на практика най-вероятните субекти на престъплението са длъжностни лица, натоварени със задължения, свързани с осигуряване безопасността на труда. В КТ, глава тринадесета ”Здравословни и безопасни условия на труд” чл. 275 е вменено задължение на работодателя да осигури здравословни и безопасни условия на труд, така че опасностите за живота и здравето на работника или служителя да бъдат отстранени, ограничени или намалени. Именно това задължение се осъществява от ръководителите на различни нива в предприятието, учреждението или организацията. Но наред с тези длъжностни лица субект на престъплението могат да бъдат и работниците и служителите, когато със своите действия или бездействия нарушават установените за тях изисквания за безопасност на труда.

С оглед максимална яснота, следва да бъде извършено разграничение между едноименни понятия, използвани в два коренно различни по същността и предназначението си нормативни акта, а именно – НК и КТ. И в двата кодекса законодателят за нуждите на съответния правен отрасъл е извършил дефиниране на понятието „длъжностно лице”. Проблемът възниква при реализиране на наказателна отговорност за извършено престъпление, с което се нару-

⁸⁸ Чл. 136 (1) (Предишен текст на чл. 136 – ДВ, № 28, 1982, в сила от 01.07.1982 г., изм. – ДВ, № 103, 2004, в сила от 01.01.2005 г.) Който наруши правила, установени за охрана на безопасността на труда, и с това изложи на опасност живота или здравето на трудещите се, се наказва с лишаване от свобода до три години или с пробация, както и с обществено порицание.

(2) (Нова – ДВ, № 28, 1982, в сила от 01.07.1982 г., изм. – ДВ, № 103, 2004, в сила от 01.01.2005 г.) Когато с деяние по предходната алинея по непредпазливост се изложи на опасност животът или здравето на трудещите се, наказанието е лишаване от свобода до една година или пробация.

шават трудови отношения.

Понятието длъжностно лице е нормативно регламентирано в трудовото право в разпоредбата на §1, т. 5 ДР на КТ (отм., предишна т. 8, изм. – ДВ, № 100, 1992) "Длъжностно лице" е работник или служител, на когото е възложено да упражнява ръководство на трудовия процес в предприятието, в неговите поделения и низови звена, както и работник или служител, който изпълнява работа на специалист във функционалните и обслужващите звена на предприятието."

В наказателното право дефинирането на понятието е извършено в чл. 93, т. 1 "Длъжностно лице" е това, на което е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно: а) служба в държавно учреждение, с изключение на извършващите дейност само на материално изпълнение; б) ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавно предприятие, кооперация, обществена организация, друго юридическо лице или при едноличен търговец, както и на нотариус и помощник-нотариус, частен съдебен изпълнител и помощник-частен съдебен изпълнител.

Въпреки общия смисъл, заложен в двете нормативни определения, между тях се наблюдават и различия. В случая водещо за практиката, коя от двете определителни норми следва да се приложи, е субектът, който я прилага. Ако това е орган, оправомощен да реализира наказателна отговорност, то той се ръководи от изискването на чл. 93, т. 1 от НК, ако съставът на конкретното престъпление изисква субектът да притежава специалното качество „длъжностно лице”.

От обективна страна съставът на чл. 136, ал. 1 от НК изисква кумулативната даденост на два елемента. Първият елемент е нарушаване правилата, установени за охрана на безопасността на труда. Тези правила се извличат от източници, издавани от различни органи и лица. Най-общите правила са установени с трудовоправни норми, включени в глава тринадесета на КТ „Здравословни и безопасни условия на труд”. На законово ниво те са доразвити в специален нормативен акт – Закона за здравословни и безопасни условия на труд (изм. ДВ, № 12, 12.02.2010). Уредбата се допълва и от реди-

ца норми, установени на подзаконово ниво, които съдържат изисквания за безопасност на труда по отрасли, дейности, професии и т.н. Съгласно чл. 277 от КТ „работодателят разработва и утвърждава правила за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд в предприятието, които не могат да противоречат на нормативните изисквания.”. С това се конкретизират всички нормативни изисквания, като се съобразяват със спецификата на работния процес в даденото предприятие. Именно спазването на цялата тази съвкупност от правила е задача на чл. 136 от НК. Изпълнителното деяние на престъплението най-често се осъществява чрез бездействие, изразяващо се в непредприемане на необходимите мерки, но то може да бъде осъществено и посредством другата форма – действие, изразено в предприемане на мерки в противоречие с установените изисквания.

Вторият елемент от обективната страна на престъплението е „излагане на опасност живота или здравето на трудещите се”. За осъществяване състава на престъплението по чл. 136, ал. 1 от НК се изисква двата елемента от обективната страна на състава да бъдат кумулативно дадени и да са в причинна връзка един спрямо друг, а именно опасността за живота или здравето на трудещите се да е резултат от нарушаване на правилата за безопасност на труда. Съставът на това престъпление защитава разглежданата група обществени отношения, свързани с живота или здравето на трудещите се на един по-ранен етап – опасността се тълкува като реална възможност от увреждане, но ако тази опасност се осъществи и настъпи средна, тежка телесна повреда или смърт, тогава съставът на чл. 136 се изключва и лицето носи наказателна отговорност за осъществяване на престъпление по чл. 123, 134, 129 или чл. 115 от НК.

От субективна страна престъплението по чл. 136, ал. 1 от НК се осъществява само с евентуален умисъл, при който деецът е съзнавал обществено опасния характер на деянието, предвиждал е неговите последици и е допускал тяхното настъпване. Прекият умисъл е неприложим, тъй като ако деецът е искал настъпването на описаните последици, то той ще носи наказателна отговорност за по-тежкото престъпление – опит за убийство или опит за причиняване на телес-

на повреда.

Съставът на престъплението е предвиден и в другата форма на вина – непредпазливост в ал. 2, чл. 136 от НК. По този начин законодателят е криминализирал по-често срещаните случаи на нарушаване на правилата за безопасност на труда. Съответно двата състава на умишленото и непредпазливо деяние се различават и в предвиденото наказание в санкционната част на нормата. Наказанието по ал. 1 е лишаване от свобода до три години или пробация, което се кумулира с обществено порицание. По ал. 2, предвид непредпазливата форма на вина, законодателят е предвидил по-леко наказание – лишаване от свобода до една година или пробация.

Наказателната репресия, изразена в приложимостта на съставите на престъплението по чл. 136, зависи до голяма степен от координацията и съгласуваността в действията на прокурорските и контролните органи.

На следващо място от групата на престъпленията срещу личността, извършването на които е възможно да наруши трудовото законодателство, са престъпленията по чл. 123⁸⁹ и чл. 134⁹⁰ от НК – причиняване на смърт или телесна повреда с професионална непредпазливост. При тези престъпления (за разлика от по-горе разгледаното престъпление по чл. 136 от НК) връзката с трудовото законодателство не е очертана пряко в текста, но именно

⁸⁹ Чл. 123 (1) (Изм. ДВ, № 26, 2010) Който причини другиму смърт поради незнание или немарливо изпълнение на занятие или на друга правно регламентирана дейност, представляващи източник на повишена опасност, се наказва с лишаване от свобода от една до шест години. (2) (Изм. ДВ, № 26, 2010) Който по непредпазливост причини другиму смърт чрез действия, които спадат към занятие или дейност по предходната алинея, които той няма право да упражнява, се наказва с лишаване от свобода от две до осем години. (3) (Изм. ДВ, № 26, 2010) Ако в случаите по предходните алинеи деецът е бил в пияно състояние или ако е причинена смърт на повече от едно лице, наказанието е лишаване от свобода от три до десет години, а в особено тежки случаи – лишаване от свобода от пет до петнадесет години.

(4) Ако деецът след деянието е направил всичко, зависещо от него за спасяване на пострадалия, наказанието е: по ал. 1 и 2 – лишаване от свобода до три години; по ал. 3 – лишаване от свобода до пет години, а в особено тежки случаи – лишаване от свобода от три до десет години.

⁹⁰ Чл. 134. (1) Който причини другиму тежка или средна телесна повреда поради незнание или поради немарливо изпълнение на занятие или на друга правно регламентирана дейност, представляващи източник на повишена опасност, се наказва: ...

тя представлява интерес за настоящото изследване. Тя може да бъде очертана в няколко основни пункта

На първо място, въпреки че и в двата състава субектът е общ, т.е. всяко наказателно отговорно лице, много често тия деяния се осъществяват от работници или служители, тъй като именно те са тези, които упражняват занятие или друга правно регламентирана дейност по смисъла на чл. 123 и чл. 134 от НК, която е източник на повишена опасност⁹¹.

На второ място, изпълнителното деяние по основния състав на тези престъпления се изразява в неизпълнение на трудовите задължения на дееца относно установените правила при изпълнението на съответното занятие или правно регламентирана дейност⁹².

В особената част на НК, в глава трета „Престъпления против правата на гражданите“, раздел VI „Престъпленията против трудовите права на гражданите“ съдържа състава на две престъпления, чиято пряка насоченост е да защитава трудовите права. Заглавието на тази глава е било обект на множество коментари от авторите в областта, предвид непрецизността на наименованието си, което обхваща защитата само на част от основните права на гражданите, закрепени в Конституцията⁹³. Сред тези права, защитени чрез съставите на престъпленията по глава трета от НК, е и правото на труд. Престъпленията против трудовите права на гражданите са две и те са регламентирани в разпоредбата на чл. 172, ал. 1 и ал. 2 от НК. Непосредствен обект на тези престъпления се явяват обществените отношения, свързани с правото на труд. С оглед изясняване на основни понятия, свързани с наказателния състав, се явява необходимостта от разглеждане съдържанието на правото на труд, както и правната същност, страните и съдържанието на трудовото правоотношение (които бяха изяснени в предходната глава на изложението).

Правото на труд по своята същност е едно от социалните права на гражданите, които като част от гражданския правен статут гаран-

⁹¹ Лютов, К. Професионална непредпазливост. София, 1958, с. 19, 22–23, 102–103.

⁹² Вж Гиргинов, А., З. Трайков. Коментар на НК – специална част. София, 2000.

⁹³ Михайлов, Д. Нови положения в особената част на НК. София, 2006, с. 33.

тират система от минимум, необходим за реализирането на социално допустимо поведение, както и правно позволени форми за задоволяване на индивидуалните материални интереси и потребности⁹⁴. Правото на труд е базисно социално право на индивида, гарантирането и създаването на условия за осъществяване на което е вменено в задължение на държавата (чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от КРБ). Паралелно следващи на същото са правото на свободен професионален избор, здравословни и безопасни условия на труд, минимално трудово възнаграждение, почивка и отпуски др. Трудовото законодателство детайлно регулира всички тези права, които в своята съвкупност изграждат ядрото на трудовото правоотношение, а именно – насрещните права и задължения на страните по трудовото правоотношение.

Наказателноправната защита на правото на труд е насочена към най-съществените моменти, касаещи трудовото правоотношение, а именно – неговото възникване, нормално съществуване и съответно прекратяването му. В тази насока са съставите на двете престъпления по чл. 172, ал. 1 и ал. 2 от НК.

По първия състав на чл. 172, ал. 1 от НК законодателят е криминализирал поведението на лице, което “съзнателно попречи на някого да постъпи на работа или го принуди да напусне работа поради неговата народност, раса, религия, социален произход, членуване или не-членуване в синдикална или друга организация, политическа партия, организация, движение или коалиция с политическа цел или поради неговите или на близките му политически или други убеждения”.

Субект на това престъпление може да бъде всяко наказателно отговорно лице.

От обективна страна, потърпевш от престъплението може да бъде лице, което кумулативно отговаря на следните изисквания: притежава трудова дееспособност и едновременно с това се характеризира с определени лични или обществени качества (народност,

⁹⁴ Още първата конституция на Френската конституция от 1848 г. приема за свои основни начала свободата, равенството и братството, а за свои основи ”семеиството, труда, собствеността и обществения ред”.

раса, социален произход) или се отличава с определени възгледи (религиозни, политически или други убеждения), или което се намира в определено положение спрямо синдикална или друга организация, политическа партия, организация, движение или коалиция с политическа цел⁹⁵.

По отношение на изпълнителното деяние законодателят е посочил две форми, в които може да се изрази. Характерното при тях е, че те следват хронологично развитието на трудовото правоотношение. При първата хипотеза трудовото правоотношение все още не е възникнало. Изпълнителното деяние се изразява в попречване на пострадалия да постъпи на работа при определен работодател, тоест субектът на престъплението възпрепятства упражняването на правото на труд от страна на пострадалия. Законодателят не е посочил изрично начините и характера на пречките, което следва да се тълкува разширително, в смисъл че всеки използван за пречене начин е релевантен към разглеждания състав.

Във втората хипотеза съществува действително трудово правоотношение между пострадалия и определен работодател. Изпълнителното деяние се изразява в принуда на работника или служителя да напусне работа. Субектът въздейства върху пострадалото лице, като го заставя да предприеме активни действия за прекратяване на трудовоправната връзка. Принудата в състава, за разлика от обикновената принуда по чл. 143 от НК, е насочена единствено към правно значимо поведение на работника или служителя. Законодателят не конкретизира в състава способите за осъществяване на принудата.

Престъплението и при двете форми на изпълнително деяние е резултатно. Резултатът е отрицателен и съответно положителен по своето съдържание, в зависимост от конкретната форма на изпълнително деяние. При първата хипотеза резултатът се заключава в ненастъпването на желаната от пострадалия промяна в трудовоправното му положение. Наличието на реални пречки е възпрепятствало постигането на съгласие между преговарящите относно възникването на трудовоправната връзка между тях. Законодателят не

⁹⁵ Стойнов, Ал. Наказателно право на Република България. Особена част. Престъпления против правата на гражданите. София, 1994, с. 47.

конкретизира основанието за постъпване на работа, следователно са приложими всички основания за възникване на трудово правоотношение – трудов договор, избор или конкурс.

От субективна страна е необходим пряк умисъл на субекта, който съзнава желанието на пострадалия да упражнява правото си на труд и цели препятстването му.

Второто от престъпленията против трудовите права на гражданите е уредено в чл. 172, ал. 2 от НК⁹⁶. Общественият отношения, защитени с този състав, са свързани с условията и реда, предвидени от трудовото законодателство за прекратяване на трудовите правоотношения. Това престъпление, както е видно от историческия анализ на престъпленията против трудовите права на гражданите, е било включено още в първоначалният текст на НК от 1968 г. Промените в този състав през годините са свързани основно с вида и размера на санкцията, която законодателят предвижда. За разлика от него гореразглежданите престъпления по чл. 172, ал.1 от НК са били криминализирани едва в периода на демократични промени в страната ни (изм. ДВ № 1, 04.01.1991 г.).

С въвеждането на този състав законодателят е целял да даде защита на неправилно уволнения и възстановен на работа работник или служител да заеме реално работното си място, на което е възстановен по съответно установения от закона ред. Наказателноправната защита в този случай се явява продължение на защитата, установена в трудовоправните норми.

Субектът на това престъпление е специален – длъжностно лице, в кръга на чиято служба е сключването на трудови договори и съот-

⁹⁶ Чл. 172 (Изм. ДВ, № 28, 1982, в сила от 01.07.1982 г., изм. ДВ, № 1, 1991) (1) (Изм. ДВ, № 10, 1993, изм. и доп. ДВ, № 92, 2002) Който съзнателно попречи на някого да постъпи на работа или го принуди да напусне работа поради неговата народност, раса, религия, социален произход, членуване или нечленуване в синдикална или друга организация, политическа партия, организация, движение или коалиция с политическа цел или поради неговите или на близките му политически, или други убеждения, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до пет хиляди лева.

(2) Длъжностно лице, което не изпълни заповед или влязло в сила решение за възстановяване на неправилно уволнен работник или служител, се наказва с лишаване от свобода до три години.

ветно изпълнението на заповеди или съдебни решения за възстановяване на работа. Терминът „длъжностно лице” е легално определен в чл. 93, т. 1 от НК, като в конкретния състав се касае не за всяко едно длъжностно лице в предприятието, а преди всичко за ръководители (директор, управител, началник и др.), техните заместници, ръководители на отдели или това са длъжностните лица, имащи разпоредителната власт да приемат на работа възстановения работник или служител.

Пострадал от престъплението може да бъде само лице, което в качеството си на работник или служител е страна по съществуващо трудово правоотношение. Понятията работник или служител имат базисен характер от гледна точка на трудовото право, тъй като тези лица са една от страните по трудовото правоотношение и съответно техните права и задължения, наред със съответстващите им такива, за работодателя образуват съдържанието на правната връзка. По тази причина понятията бяха разгледани в началото на изследването с оглед нуждите на настоящия наказателноправен анализ.

От обективна страна, е необходимо да има заповед или влязло в сила решение за възстановяване на работа на неправомерно уволнен работник или служител. Наложително в тази връзка е изясняване на същността и реда за уреждане на споровете между страните по трудовото правоотношение. Нормативното регулиране на индивидуалните трудови спорове се съдържа в КТ, глава осемнадесета. Такива са споровете между работника или служителя и работодателя относно възникването, съществуването, изпълнението и прекратяването на трудовите правоотношения, както и споровете по установяване на трудов стаж. Предмет на индивидуалните трудови спорове са защита на изпълнението на субективните права и задължения по индивидуалното трудово правоотношение.

Производството по трудови дела е безплатно за работниците и служителите. Те не плащат такси и разноски, включително и за молбите за отмяна на влезли в сила решения по трудови дела.

Трудовите спорове се разглеждат от съдилищата. По правило, те се разглеждат по реда на Гражданския процесуален кодекс, доколкото в КТ не е предвиден специален ред.

Не се разглеждат от съдилищата спорове относно освобождаване на: изборни служители в органите на изпълнителната власт, в обществени организации и в политически партии и движения; служителите по чл. 28, ал. 2 от Закона за администрацията.

Съществува специален ускорен ред за разглеждане на трудовите спорове за незаконно уволнение. Съгласно ал. 4 на чл. 344 от КТ трудовите спорове се разглеждат от районния съд в тримесечен срок от постъпването на исковата молба и от окръжния съд – в едномесечен срок от постъпването на жалбата.

Изпълнителното деяние на престъплението „невъзстановяване на работа” се осъществява чрез бездействие, изразено в „неизпълнение на заповед или влязло в сила решение...” – длъжностното лице не предприема дължимите действия, за да изпълни заповедта или влязлото в сила съдебно решение.

Невъзстановяването на работа е резултатно престъпление, с отрицателен престъпен резултатът. Бездействието на престъпния деец води до невъзможност на пострадалия да престира труда си.

От субективна страна, деянието се извършва с пряк умишъл от страна на престъпния деец, който обхваща знанието му относно съдържанието на заповедта или съдебното решение, но въпреки това цели пострадалият работник или служител да не бъде възстановен на работа.

Разгледаното престъпно деяние е със значителна степен на обществена опасност. От една страна, тя е обусловена от посегателството върху трудовите права на гражданите и по-конкретно върху едно водещо субективно трудово право, което предопределя възникването и ползването на редица други трудови права. Осъществяването на това право е свързано с възстановяване на трудовото правоотношение и съответно с този факт и на всички права по него – правото на почивка, на трудово възнаграждение, на отпуск и др.

Наказанието, предвидено за това престъпление, е лишаване от свобода до три години.

Глава пета

Контрол за спазване на трудовото законодателство

§5.1 Обект и предмет на контрола за спазване на трудовото законодателство

Контролът за спазване на трудовото законодателство и отговорността за неговото нарушаване са въпроси взаимнообвързани и предпоставящи се. В своята взаимовръзка те са призвани да осигурят защита на субективните права на работниците и служителите от посегателства, извършвани от длъжностни лица и органи в предприятието, учреждението или организацията. Те са гаранция за законността на трудовите правоотношения. Обект на контрола, най-общо очертан, е спазването на трудовото законодателство. Именно този обект обуславя особеностите на органите, които го упражняват, взаимодействието между тях, както и средствата за въздействие, които включва. **Акцент в настоящото изложение** се поставя върху въпросите, залегнали в новите законодателни промени, свързани с: основните права на държавните контролни органи; новите принудителни административни мерки, налагани от контролните органи при констатиране недостатъци и нарушения на трудовото законодателство; обявяване на съществуването на трудово правоотношение и др.

§5.2. Контролни органи и правомощия

Административният контрол за спазване на трудовото законодателство е дейност, осъществявана от органи, разположени на различни нива, всеки от които има определен параметър на действие в съответствие, с което са и предоставените му правомощия. Видовете контролни органи се различават помежду си не само от мястото, което заемат в системата, но и по обекта, върху който упражняват контрола в рамките на трудовото законодателство.

Източниците, регламентиращи органите, упражняващи контрола за спазване на трудовото законодателство, техните основни права и задължения, както и прилаганите от тях контролни средства за въздействие, са КТ и ЗИТ.

Органът, който упражнява контрола за спазване на цялото тру-

довото законодателство, съгласно чл. 399 от КТ, е Главната инспекция по труда. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка, със седалище в гр. София. Осъществяването на контрола по места е организирано посредством териториалните ѝ поделения. Функциите на Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда” произтичат от КТ, Закон за инспектиране на труда (ДВ, № 102, 2008), ЗЗБУТ, Устройствен правилник на Главна инспекция по труда. Това са контролни правомощия за спазване на трудовото законодателство, даване на сведения и технически съвети на работодателите, работниците или служителите, информирание на държавните органи за констатиранни пропуски и недостатъци на трудовото законодателство и др. Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда” осъществява цялостен контрол по спазване на трудовото законодателство във всички отрасли и дейности, съгласно чл. 399 от Кодекса на труда и специализиран контрол по изпълнението на изискванията на Закона за здравословни и безопасни условия на труд, съгласно чл. 54 от ЗЗБУТ.

Съгласно чл. 12 от Конвенция № 81 относно инспекцията по труда от 1947 г., ратифицирана от Република България през 1949 г. и в сила от 1950 г., инспекторите по труда при извършване на контролната дейност имат следните правомощия:

1. Да влизат свободно без предварително предупреждение по всяко време на деня и нощта във всяко предприятие, поставено под контрола на инспекцията.

2. Да влизат през деня в помещения, за които имат достатъчно основание да предполагат, че са поставени под контрола на инспекцията.

3. Да пристъпват към изследвания, проверки и разследвания, смятани за необходими, за да се убедят, че законните разпоредби действително се съблюдават като:

- Разпитват сами или в присъствието на свидетели на работодателя или на персонала на предприятието за всички въпроси, свързани с прилагането на законните разпоредби.

- Се запознават с всички книги, регистри и документи, чието поддържане е предписано от законодателството относно условията

на труда, с цел да проверят съответствието им със законовите разпоредби и да правят копия или извадки от тях.

- Изискват обявяването на съобщения, чието поставяне на видно място е предвидено от законните разпоредби.

- Вземат и отнасят, за да бъдат изследвани, мостри от използвани или обработени материали или вещества, при условие че работодателят или негов представител са предупредени, че материалите и веществата са взети и отнесени с тази цел.

Съгласно алинея 2 на същия текст от Конвенцията, при посещение за проверка инспекторът трябва да уведоми работодателя или негов представител за своето присъствие, освен ако сметне, че това може да навреди на ефикасността на проверката.

Съгласно чл. 402 от КТ инспекторът по труда има следните правомощия: 1. Да посещава по всяко време министерства, другите ведомства, предприятия и другите места, където се извършва работа, както и помещения, ползвани от работниците и служителите. 2. Да изисква от работодателя обяснение и представяне на всички необходими документи, книжа и сведения във връзка с упражняването на контрола. 3. Да се осведомява пряко от работниците и служителите по всички въпроси във връзка с упражняването на контрола. 4. Да вземат проби, мостри и други подобни материали за лабораторни изследвания. 5. Да установяват причините и обстоятелствата, при които са настъпили трудови злополуки.

Съгласно ал. 2 от същия текст от КТ работодателите, длъжностните лица, работниците и служителите са длъжни да оказват съдействие на контролните органи при изпълнение на техните функции. При противозаконно пречене на контролен орган за спазване на трудовото законодателство работодателите и техните длъжностни лица подлежат на административно наказание по чл. 415, ал. 2 от КТ във връзка с чл. 402, ал. 2 от КТ.

В изпълнение на разпоредба на чл. 6 от Устройствения правилник на Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда” Инспекцията по труда осъществява своята дейност самостоятелно и във взаимодействие с други държавни администрации, организации на работниците и работодателите и неправителствени организации.

Предприятията трябва да бъдат инспектирани толкова често и така внимателно, колкото е необходимо, за да се осигури ефективното прилагане на съответните законни разпоредби чл. 16 от Конв. № 81, 1947 г.

Освен това законодателят е предвидил вътрешноведомствен и външноведомствен контрол за спазване на трудовото законодателство. **Тази класификация на контрола е с оглед мястото, което заема контролният орган спрямо контролираните обекти. Органи, осъществяващи външноведомствен контрол (по силата на закон или акт на МС) са например – органите за спазване и контрол на общественото здраве, органите на противопожарната охрана, органите за регионалното развитие и благоустройството за строителен надзор и др. Тези органи осъществяват контрол паралелно с Главна инспекция по труда, което налага взаимодействие и координация между тях с цел избягване на дублиращи се функции и осъществяване на ефективност в работата. При съвременната пазарна икономика обхватът на действие на вътрешноведомствения контрол е значително ограничен. Това са контролни органи, част от същата организация, в която се прилага контрола. Те са специализирани и тяхната дейност е насочена към осигуряване спазването на нормите по здравословни и безопасни условия на труд. Съгласно чл. 24 и 25 от ЗЗБУТ са създадени органи на работодателя – служби по трудова медицина и длъжностни лица и служби по техническа безопасност. На по-високо ниво органи, осъществяващи вътрешноведомствен контрол, функционират в тези отрасли, в които съществуват държавни предприятия, в съответните министерства – на транспорта, на земеделието и др. На всички изброени контролни органи законодателят е предоставил права по силата на чл. 402 от КТ, които те осъществяват в рамките на своята компетентност. Целта е по този начин да се създадат условия и да се позволи на тези органи да осъществяват функциите си. Освен права на контролните органи са вменени и редица задължения по чл. 403, ал. 1 от КТ – свързани с опазване на служебната тайна, включваща сведения, които са поверителни или са станали известни на органа при упражняване на функциите му, както и задължение за опазване тайната на**

източника на сигнала за нарушаване на трудовото законодателство.

Контролните органи при осъществяване на своите функции прилагат контролни средства за въздействие. Те са регламентирани в разпоредбата на чл. 404 от КТ. По правната си природа това са принудителни административни мерки, които се прилагат с цел предотвратяване и преустановяване на нарушенията на трудовото законодателство, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Тяхната функция е профилактична и те могат да бъдат прилагани паралелно с налагането на административно-наказателна отговорност. Те намират приложение в случаите, когато контролните органи са констатирали недостатъци и нарушения на нормите на трудовото законодателство. Тяхното прилагане е заключителният етап в процеса на контрола. За целта контролните органи издават писмени заповеди и нареждания. Тези актове целят да преобразуват съществуващото правно положение в сферата на трудовите правоотношения, като го приведат в съответствие със законовите предписания. В този смисъл те имат ролята на социално-правен регулатор на обществените отношения в областта на труда. Предвид насочеността на настоящото изследване няма да се спираме на основанията за налагането на принудителните административни мерки, на видовете, както и на процедурата по обжалването им.

За изпълнението на тези дейности на държавните контролни органи са им предоставени определени права и правомощия. Правата на контролните органи представляват предоставените от действащото законодателство възможности, чрез използването, на които инспекторите упражняват възложените им контролни функции⁹⁷. От гледна точка на съотношението права – контролни средства можем да направим извода, че правата предхождат прилагането на контролните средства.

Основните права са регламентирани в чл. 402 от КТ. Новите моменти в тази насока са свързани с разширяване на правата на контролните органи при извършване на проверки за спазване на трудо-

⁹⁷ Мръчков, В. Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. София, 1985, с. 128.

воправните норми. Конкретните насоки са:

- Да изискват от всички лица, които се намират на територията на проверяваните обекти, където се извършва работа и в помещението, ползвани от работниците и служителите, да се представят с документ за самоличност (чл. 402, ал. 2, т.1 от КТ).

- Да изискват от работодателя заверени копия от необходимите им във връзка с проверката книжа и документи (чл. 402, ал. 1, т. 2 от КТ). Важното при това законодателно допълнение в текста е, че горепосочените копия имат доказателствена стойност за удостоверените в тях факти и обстоятелства.

- Да изискват от работниците и служителите да декларират писмено факти и обстоятелства, свързани с осъществяването на трудовата дейност, включително и данни за заплащането на труда (чл. 402, ал. 1, т. 3 от КТ). Целта на това правомощие се заключава в предоставената възможност на контролните органи пряко да се осведомят за реалното състояние на условията, при които се престоира труда, видовете и начина на заплащане на трудовото възнаграждение и съответства ли то на отразеното в документацията на работодателя и др.

- Да използват технически средства и апаратура и да правят измервания на фактори на работната среда във връзка с упражняването на контрола върху осъществяваната трудова дейност (чл. 402, ал. 1, т. 4 от КТ). Това право на органите е свързано с контрола за спазването на изискването за здравословни и безопасни условия на труд в конкретната работна среда на проверявания обект. Целта е да се завиши степента на достоверност на данните и да се установи реалното състояние.

Разгледаните нови моменти в основните права на контролните органи имат за целево предназначение да улеснят и адаптират контрола за спазване на трудовото законодателство към променените обществени реалности. Тези права предхождат прилагането на контролните средства на въздействие.

Пропуск в действащата нормативна уредба е липсата на обща правна регламентация на задълженията на лицата, натоварени с контролни функции по спазване на трудовото законодателство.

Включването на такива норми би било удачно с оглед осигуряване на кореспонденция между права и задължения на контролните органи и с това ще се осигури по-добро качество на контролната дейност. Систематичното място на тези норми са непосредствено след нормите в КТ, регламентиращи правата на контролните органи. Тази необходимост от обвързване на правата със съответните им задължения е продиктувана от властническата природа на контролната дейност, рефлектираща върху правата на органите, които са също с властнически характер предвид обществения интерес, който те изразяват и за защита, на който те са предоставени. В този смисъл регламентирането едностранчиво само на правата на контролните органи не дава пълнота на държавната функция, която те осъществяват.

Общата уредба на контролните средства за въздействие се съдържа в чл. 404 от КТ. По своя характер те са принудителни административни мерки и като такива са израз на властническите правомощия на контролните органи за спазване на трудовото законодателство. Тяхното прилагане е съставна част от комплексната контролната дейност на компетентните органи, с която се създава за адресатите задължение да понесат определени неблагоприятни последици, както и да предприемат поведение, съответстващо на предписанията. Целта на гореупоменатите мерки е да се осигури спазването на нормите на трудовото законодателство. Както вече бе отбелязано контролните средства са последващи по отношение правата на контролните органи. Този извод е не само с теоретично значение и следва от анализа на нормите, но е и с важно практическо значение. С него се завършва облика на контрола като дейност. Прилагането на контролните средства е заключителен етап, с който приключва контролната дейност. Този етап е приложим само в хипотезите, когато контролните органи са констатирали недостатъци и нарушения, които следва да бъдат коригирани. В зависимост от вида на нарушението на трудовото законодателство се прилагат определени контролни средства. В тази връзка законодателят е предвидил диференциация на контролните средства, като адекватното прилагане на едни или други средства съобразно конкретните нарушения е

въпрос на преценка на компетентните органи. Законът очертава само предпоставките, при наличието на които се поставя в ход едно или друго контролно средство, изборът на най-подходящото от тях е съобразно обстоятелствата по конкретния случай. Прилагането на контролните средства за въздействие е свързано с определени неблагоприятни последици за лицата, спрямо които те се поставят в действие, а това са субектите, нарушили трудовото законодателство, неспазвайки конкретно свое задължение. Тоест за своите адресати контролните средства създават задължение да съобразят поведението си по начин, който осигурява спазване на трудовоправните норми – да предприемат определени действия или бездействия, за да се възстанови нарушеното трудово законодателство или за да се постигне пълнота в прилагането му. Предвид целта на изследването, няма да се спираме подробно на същността и да класифицираме видовете контролни средства, а ще акцентираме върху актуализацията на проблемите в тази област. Новите законодателни решения в областта на контролните средства са в следните насоки:

- Предвиждане на нови принудителни административни мерки.
- Регламентиране на по-тежки принудителни мерки, както и на предпоставките за тяхното прилагане (чл. 404, ал. 1, т. 8 от КТ).
- Изрична законова регламентация за неотговорност на контролните органи при прилагане на принудителните административни мерки (чл. 404, ал. 4 от КТ).

По-важните изменения в нормата, регламентираща принудителните административни мерки, касае предоставянето на следните правомощия на контролните органи:

1. Да отстраняват от работа работници и служители, ненавършили 18 години, за които е отнето разрешението за приемане на работа по чл. 302, ал. 2 и чл. 303, ал. 3 (чл. 404, ал. 1, т. 5 от КТ). Предвиждането на тази мярка се явява допълнение в съществуваща до този момент възможност за контролните органи да отстраняват от работа работници или служители. Новата хипотеза е свързана със закрила труда на непълнолетните и дообогатява правомощията на инспекцията по труда по отношение на тази категория лица.
2. Да дават задължителни предписания на работодателите и

длъжностните лица за отстраняване на нарушение, свързано с начисляване във ведомостите за заплати на сума, по-малка от сумата, която работодателят е изплатил на работника или служителя за извършената от него работа; в случай че предписанието не се изпълни в посочения в него срок или при повторно нарушение, контролните органи на инспекцията по труда могат да спрат дейността на предприятието до отстраняване на нарушението (чл. 404, ал. 1, т. 8 от КТ). Тази нова принудителна административна мярка по същността си обединява две хипотези, при които законодателят е градирал степента на държавна репресия в зависимост от тежестта на нарушението. Първата от тях предоставя правомощие на контролните органи да наложат принудителната мярка “предписание”, като в случая само е конкретизирано нарушението, за отстраняването на което тя се прилага. Тази част от текста е по същество излишна, тъй като и до този момент инспекторите по труда разполагаха с това правомощие (да правят предписание), предоставено им по чл. 404, ал. 1, т. 1 от КТ⁹⁸.

Втората хипотеза предвижда по-тежка принудителна административна мярка, като предпоставките за нейното прилагане са алтернативно посочени:

- когато работодателят или негово длъжностно лице не изпълнят предписанието за поправяне на нарушението на чл.128, т.1 от КТ⁹⁹;

- при повторно извършване на това нарушение. Под повторност законодателят има предвид нарушение, което е извършено в едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, с

⁹⁸ Чл. 404, ал. 1, т. 1 дават задължителни предписания на работодателите и длъжностните лица за отстраняване на нарушенията на трудовото законодателство, включително и на задълженията по социално-битовото обслужване на работниците и служителите и на задълженията за информиране и консултиране с работниците и служителите по този кодекс и по Закона за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества, както и за отстраняване на недостатъците по осигуряването на здравословни и безопасни условия на труда.

⁹⁹ Чл. 128 от КТ – Работодателят е длъжен в установените срокове: 1. да начислява във ведомости за заплати трудовите възнаграждения на работниците и служителите за положения от тях труд.

което нарушителят е наказан за нарушение от същия вид (чл. 416, ал. 4 от КТ).

Предвидената принудителна административна мярка се състои в спиране дейността на предприятието да отстраняване на съответното нарушение.

С тези изменения и допълнения в КТ контролните средства за въздействие се дообогатяват и в заключение можем да обобщим, че в своята съвкупност те обхващат широка гама от мерки с различен правен интензитет – задължителни предписания, спиране изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодатели и длъжностни лица и редица други мерки с различен характер, но с идентичен правен смисъл – осигуряване спазването на трудовото законодателство.

Нов момент в нормативната уредба на контролните правомощия на инспекцията по труда е разпоредбата на чл. 404, ал. 4 от КТ: “При прилагане на принудителните административни мерки контролните органи на инспекцията по труда не носят отговорност за причинени вреди”. Идеята, заложена в тази норма, е въвеждането на неотговорност от страна на компетентните органи за причинените вреди на работодателите в резултат на приложението на принудителните административни мерки. Това кореспондира с целите на тези мерки, налагани при извършено нарушение на трудовото законодателство, за да се предотвратят, преустановят или възстановят неблагоприятните последици от обективното несъответствие между законовите предписания и фактическото състояние¹⁰⁰. Предвид репресивната същност на мерките израз на императивната власт на контролните органи е нормално при налагането им работодателят да претърпи известни вреди от различно естество, но те не подлежат на обезщетяване, тъй като са предвидени в разпоредбите на КТ и следователно са законосъобразни. Този текст не противоречи на разпоредбата на чл. 405 от КТ: “Принудителните административни мерки по ал. 1 на предходния член могат да се обжалват по реда на Административно процесуалния кодекс. Обжалването не спира изпълне-

¹⁰⁰ Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев. Коментар на кодекса на труда. София, 2007, с.1053.

нието на принудителната административна мярка“. Ако в резултат на това обжалване с влязло в сила съдебно решение бъде установено, че наложената мярка е незаконосъобразна и в резултат на приложението ѝ работодателят е претърпял вреди, то тогава той може да потърси отговорност по реда предвиден в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди причинени на граждани.

Важни промени са извършени и в разпоредбата на чл. 405а от КТ. С тях се цели подобряване и усъвършенстване на нормата в резултат на натрупаният в практиката от приложението ѝ опит, като същевременно се запазва нейната цел и насоченост. В настоящото изложение ще направим обобщен анализ на измененията и нововъведенията на нормата относно обявяване съществуването на трудово правоотношение.

Основанието за прилагането на това правомощие се състои в установяване на факта, че работната сила на работника или служителя се предоставя в нарушение на чл. 1 ал. 2 от КТ. Тази компетентност е предоставена на точно определени в закона органи на инспекцията по труда – Главната инспекция по труда и областните инспекции. Обявяването се извършва с постановление на тези органи, което по същността си е техен индивидуален административен акт, с властнически характер, тъй като чрез тях се извършва принудителна промяна на правната същност на правоотношението. Съгласно чл. 405а, ал. 1 установяването на съществуването на трудово правоотношение може да се извърши с всички доказателствени средства – писмени, гласни, експертизи и др. Това разширяване в използваните доказателствени средства е от важно практическо значение, тъй като създава улеснение при доказването на трудовото правоотношение. В постановлението се определя началната дата на възникването на трудовото правоотношение (чл. 405а, ал. 1 изр. 3 от КТ). Този нов момент в разпоредбата определя началната дата, от която е възникнало правоотношението, с което се кумулират едновременно два елемента – единият – тежестта на извършеното нарушение от страна на работодателя, и вторият – защита правата на работника или служителя, чрез конкретизиране точната дата за съществуването на трудовото правоотношение с всички произтичащи от това последи-

ци.

В ал. 2 на чл. 405а законодателят за първи път регламентира и въпроса за обявяване за съществуването на трудовото правоотношение при смърт на работника или служителя Издаденото в този случай постановление на компетентните органи, от една страна, установява съществувало трудово правоотношение с негова начална и крайна дата (настъпила със смъртта на лицето), а от друга страна, то има важно значение и за други трудови права на починалия и неговите наследници.

Въз основа на постановлението по ал. 1 контролните органи на инспекцията по труда дават предписание на работодателя да предложи на работника или служителя сключване на трудов договор. В случаите по ал. 1, изречение трето трудовият договор се сключва от датата на възникването на трудовото правоотношение, определена в постановлението. Ако такава дата не е определена, трудовият договор се сключва от датата на издаване на постановлението.

Работодателят може да обжалва предписанието, съответно постановлението, по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред административния съд по своето седалище или постоянен адрес в 14-дневен срок от връчването му. Обжалването не спира изпълнението на акта. Ако съдът отмени обжалвания акт, работодателят може да прекрати трудовия договор едностранно без предизвестие (чл. 405а, ал. 8 от КТ). Тази норма има двояк характер, на първо място, тя може да се разглежда като едно от основанията за прекратяване на трудов договор, а от друга страна – тя предоставя субективно право на работодателя дали да прекрати правоотношението. Възникват множество спорни моменти, касаещи систематичното място на основанията за прекратяване, трябва ли да регламентира това като правна възможност (работодателят “може”), когато той всъщност е длъжен да го стори при отпаднало основание за съществуването му. Но тези въпроси излизат извън обхвата на настоящото изложение, а и по-важно е, че тази разпоредба, независимо къде точно в подредбата на КТ се намира, е необходима, защото без нея би се създавала една неяснота и празнина по отношение съдбата на трудовия договор, възникнал при прилагането на чл. 405а от

КТ¹⁰¹.

Организацията и формите на работа на контролните органи за спазване на трудовото законодателство не са регламентирани в КТ. Те са предмет на новия Закон за инспектиране на труда, който има за цел да създаде условия за по-ефективен и ефикасен контрол върху спазването на условията на труд чрез подобряване на координацията и взаимодействието в работата на органите с контролни и сигнални функции в областта на трудовите и осигурителните отношения (чл. 3 от ЗИТ). Нормите на този закон дават най-общата рамка, без да се включва подробна правна уредба.

Измененията в КТ, касаещи контрола за спазване на трудовото законодателство, бяха представени в схематичен вид, като преимуществено се наблегна на по-важните от тях за сметка на други допълняващи нормите промени.

След извършения анализ в заключение следва да се констатира, че в Република България съществува тенденция за увеличаване на месата на държавата в контрола за спазване на трудовото законодателство и засилване на санкционните мерки върху нарушителите. Основната цел на засиления контрол е обезпечаване правата на субектите по трудовото правоотношение

¹⁰¹ Мръчков, В. Ново законодателство. Основни въпроси на промените в Кодекса на труда от декември 2008 г. // Труд и право, № 1, 2009 г., с. 28.

Дял трети
**ЮРИДИЧЕСКА ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛ
ЗА СПАЗВАНЕ НА ОСИГУРИТЕЛНОТО
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

Глава шеста
Осигурителни правоотношения

§6.1. Осигурителни правоотношения – правна същност, характеристика, видове

Създаването и изграждането на осигурителната система посредством специфицираните с оглед особеностите ѝ актове я очертава като система, респ. отрасъл, на който съответства определен предмет – осигурителното правоотношение. Теоретично, последните се дефинират като вид **обществени отношения, възникващи в процеса на акумулиране на средства в осигурителните фондове и разходването на тези средства, с цел материално обезпечение на осигурените лица в случаите, когато те сами не могат да реализират доходи, необходими за задоволяване на основни жизненни потребности, поради настъпили в обективната действителност осигурени социални рискове и техните негативни последици**. В посочения смисъл за него са характерни белези, насочващи, че последното:

- 1) винаги възниква в процеса на набиране на средства в осигурителните фондове, както и в процеса на тяхното разходване;
- 2) касае материално обезпечение на осигурените лица в случаите на реализирани спрямо тях социални рискове;
- 3) респ. привеждане и набиране на осигурителни вноски по линия на дефинирането им като цена на осигурителния риск.

Теорията приема, че типичното осигурително правоотношение се характеризира с четири основни елемента, а именно – обект, страни, съдържание, както и основание за неговото възникване, изменение и прекратяване. Изясняването им в контекста на настоящото изследване акцентира на основни обекти, съответно аспекти или

страни на защитаваните осигурителни права.

Обект на осигурителните правоотношения са определени материални престации, за които е типично дефинирането им на две основни нива, отчитащи типът, характера и същността на конкретното осигурително правоотношение, а именно – досежно правоотношения по акумулиране на средства в осигурителните фондове такъв обект се явява (респ. анализира и изучава) съответната осигурителна вноска, а при осигурителните правоотношения по разходване на средствата за общественото осигуряване, това са съответно обезщетенията, пенсиите, социалните помощи и др. От гледна точка на своя обект осигурителното правоотношение се характеризира като вид продължаващо се правоотношение, касаещо многократно осъществяване на дължимо и изискуемо поведение на задължения субект, простирано във времето и до момента на правопрекратяващия го юридически факт.

Страни по правоотношението са осигурителят, осигуреният и осигурителният орган, най-общо определили като титуляри на основни осигурителни права и задължения. В посочения смисъл под понятието **субекти на осигурителни правоотношения** следва да разбираме определена, посочена от осигурителното законодателство категория физически, юридически лица, институции и корпоративни образувания, ангажирани като активни в процесите по набиране и разпределение на осигурителни престации.

Осигурени са онези физически лица, които съгласно доктрината съставляват кръга на прилагане на социалното осигуряване, активни носители са на осигурителни права и задължения в ситуации на дължими осигурителни вноски, респ. реализирани и покрити социални рискове.

Кодексът на социалното осигуряване (чл. 4, ал. 1–8) въвежда следните групи лица, въведени в нормата като задължително осигурени по критериите групи рискове, а именно:

- 1) Задължително осигурени за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова

злополука и професионална болест и безработица¹⁰².

2) Задължително осигурени за инвалидност, старост и смърт и за трудова злополука и професионална болест.

3) Задължително осигурени за инвалидност поради общо заболяване за старост и за смърт.

Към категорията задължително осигурени за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица се отнасят следните субекти – физически лица:

1. Работниците и служителите, наети на работа за повече от пет работни дни или 40 часа през един календарен месец, независимо от характера на работата, от начина на заплащането и от източника на финансиране. От категорията нормата изрично изключва лицата, включени в програмите "От социални помощи към осигуряване на заетост" и "В подкрепа на майчинството", дефинирани като не-осигуряващи се за безработица.

2. Държавните служители – касаещи лицата, дефинирани по специалния закон (Закон за държавния служител) ..., а също така и държавните служители по Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, държавните служители по Закона за Държавна агенция "Национална сигурност".

3. Съдиите, прокурорите, следователите, държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията и съдебните служители, както и членовете на Висшия съдебен съвет и инспекторите в инспектората към Висшия съдебен съвет.

4. Военнослужещите по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

Лицата от предходните три категории теорията възприема като обединени под термина служители по властническо правоотноше-

¹⁰² Следва да се има предвид, че след промените в уредбата от 1.05.2009 г. от класификацията на Кодекса отпаднаха термините "осигурени за всички социални рискове", респ. "осигурени за всички социални рискове с изключение на безработица", съответно заменени с класификационни групи, базирани на лимитативно изброени социални рискове.

ние¹⁰³, типично за който е еднаквият режим по дължимост на осигурителните вноски, обхват на осигуряването и статут, респ. качество на осигурителя.

5. Членовете на кооперации, упражняващи трудова дейност и получаващи възнаграждение в кооперацията. Препратка на нормата касае членовете на кооперации, работещи без трудови правоотношения в същите, като по отношение на тях изрично уточнява, че те не се осигуряват за безработица;

6. Лицата, които работят по втори или по допълнителен трудов договор – съответно работещи по две трудови правоотношения, сборната продължителност на които надхвърля 8 часа на ден, както и лица, изпълняващи задължения по т.нар. външно или вътрешно съвместителство.

7. Изпълнителите по договори за управление и контрол на търговски дружества, едноличните търговци, неперсонифицираните дружества, както и синдиките и ликвидаторите;

8. Лицата, упражняващи трудова дейност и получаващи доходи на изборни длъжности, с изключение на лицата по т. 1 и 7, както и служителите с духовно звание на Българската православна църква и други регистрирани вероизповедания по Закона за вероизповеданията.

9. Специализантите, които получават възнаграждение по договор за обучение за придобиване на специалност от номенклатурата на специалностите, определена по реда на чл. 181, ал. 1 от Закона за здравето.

Задължително осигурени за инвалидност, старост и смърт и за трудова злополука и професионална болест са работниците и служителите, наети на работа при един или повече работодатели за не повече от 5 работни дни (40 часа) през календарния месец, т.е. такива упражняващи трудова дейност в условията на определена като краткотрайна трудова заетост¹⁰⁴.

¹⁰³ Вж. Мръчков, В. Цит. съч., 2010, с. 114.

¹⁰⁴ От категорията наименована “осигурени за всички социални рискове без безработица” изрично отпадна категорията лица, включени в програмите от социални помощи към заетост.

Задължително осигурени за инвалидност поради общо заболяване, за старост и за смърт, определени още като самоосигуряващо се физически лица са следните категории субекти:

1. Лицата, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност – в частност определени като извършващи професионална дейност, за собствена сметка и риск.

2. Лицата, упражняващи трудова дейност като еднолични търговци, собственици или съдружници в търговски дружества и физическите лица – членове на неперсонифицирани дружества.

3. Регистрираните земеделски производители и тютюнопроизводители.

4. Лицата, които полагат труд без трудово правоотношение и получават месечно възнаграждение, равно или над една минимална работна заплата, след намаляването му с нормативно признатите разходи, ако не са осигурени на друго основание през съответния месец.

5. Лицата, които полагат труд без трудово правоотношение, които са осигурени на друго основание през съответния месец, независимо от размера на полученото възнаграждение.

Извън обхвата на задължително осигурените лица се отнася категорията на доброволно осигуряващите се. По линия на законовото тълкуване последната обхваща следните субекти:

1) Упражняващи свободни професии, еднолични търговци и регистрираните земеделски производители и тютюнопроизводители досежно рисковете общо заболяване и майчинство.

2) Лицата, изпратени на работа в чужбина от български посредник – относно рисковете инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт и то върху избран осигурителен доход между минималния и максималния месечен размер на осигурителния доход, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване.

3) Лицата, на които е отпусната пенсия – по свое желание в случаите, когато упражняват дейностите по ал. 3, т. 1, 2, 4 и 5 по реда на този кодекс.

4) Съпругът/ата на дългосрочно командирован служител в дип-

ломатическа служба по време на задграничния мандат – по свое желание и за своя сметка за рисковете инвалидност поради общо заболяване, за старост и за смърт или за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт върху избран месечен осигурителен доход между минималния и максималния размер на осигурителния доход за самоосигуряващо се лице, определен със закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година. С последните изменения на КСО уредбата въвежда специфика при **осигуряването на т.нар. морски лица**. В посочения смисъл чл. 4а от КСО същите задължително се осигуряват изцяло за своя сметка за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост, смърт, трудова злополука и професионална болест върху избран месечен осигурителен доход между минималния и максималния размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица, определен със закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година. По свой избор и желание те могат да се осигуряват изцяло за своя сметка и за безработица върху избрания месечен осигурителен доход между минималния и максималния размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица, определен със закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година. Осигурителните вноски на лицата се удържат от brutните им трудови възнаграждения за съответния месец и се внасят от работодателя при изплащането им. Вноски от авансовите плащания не се удържат освен в случаите, когато за съответния месец е изплатен само аванс. Когато възнагражденията са начислени, но не са изплатени или не са начислени, осигурителните вноски се внасят от работодателя до края на месеца, следващ месеца, през който е положен трудът.

С решение на КС от обхвата на доброволно осигуряващите се изрично се изключват работещите пенсионери, както и докторанти, неосигурени за пенсия на друго основание.

Във всички случаи редът за осигуряване на самоосигуряващите се лица, на лицата, работещи без трудово или служебно правоотношение, и на лицата, изпратени на работа в чужбина от български

работодател или с посредничество на българска организация, се урежда от Министерския съвет по предложение на Националния осигурителен институт.

По легална дефиниция на чл. 5 от КСО: “**Осигурител** е всяко физическо лице, юридическо лице или неперсонифицирано дружество, както и други организации, които имат задължение по закон да внасят осигурителни вноски за други физически лица....” По аналогия на текста се дефинират следните групи осигурители, а именно:

1) работодатели – досежно кръга на т.нар. задължително осигурени лица, работещи по трудови и приравнени правоотношения;

2) ведомства и държавни органи – относно кръга на работещите по властническо правоотношение;

3) търговски дружества и кооперации – по отношение на съдружниците, респ. членове-кооператори и изпълнители по договори за управление и контрол.

От гледна точка на своите страни правоотношението се разделя на съществуващо между два субекта, съответно между осигурителя и осигурителния орган и между осигуреното лице и осигурителния орган, като изрично се акцентира на факта, че осигурителят и осигуреното лице не влизат в правоотношение помежду си.

Съдържание на осигурителното правоотношение са осигурителните права и задължения на участващите в същото субекти. Съставлявайки единен комплекс, те са винаги насрещни и взаимни, като предвид своята функционалност определят вида на правоотношението като сложно, комплексно и многостранно, основания за възникване на което са правопораждащи юридически факти, най-често от категорията на юридическите събития, за които се твърди, че притежават екстензивен, преобразуващ и правопроменящ досежно правната сфера на осигурения характер.

Утвърдената в теорията класификация различава следните важни **видове осигурителни правоотношения**, съответно:

Предвид характера на правата и задълженията:

– **Материални правоотношения** – имащи за съдържание зачитавани от осигурителното законодателство и дължими в хипотези на реализиран риск права и задължения.

– **Процесуални правоотношения** – касаещи процедури за реализация на материални права и задължения, етапи и ефекти на административния осигурителен процес (жалби, пенсионно производство и т.н.).

С оглед характера на осигуряването:

- правоотношения по задължителното обществено осигуряване;
- правоотношения по доброволното обществено осигуряване;
- здравноосигурителни правоотношения;
- пенсионни правоотношения.

На ниво материална престация, като форма на обект:

- правоотношения по акумулиране на средства за общественото осигуряване;
- правоотношения по разходване на средствата за общественото осигуряване.

Предвид периода на дължимост на осигурителната престация:

- правоотношения по краткосрочното обществено осигуряване;
- пенсионноосигурителни правоотношения.

От гледна точка на субектите по правоотношението:

– Правоотношение между осигурителния орган и осигурителя (респ. самоосигуряващия се, когато той действа в качеството на осигурител за самия себе си).

– Правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице (респ. самоосигуряващия се, когато той е в качеството си на осигурено лице и следва да му се предостави съответното осигурително обезпечение).

§6.2. Здравноосигурителни отношения – характеристика и особености

Тук следва да подчертаем, че особена категория осигурителни правоотношения са **здравните осигурителни правоотношения**, регламентирани по специалните, извън общия осигурителен акт норми. Краткото им изясняване се налага предвид характера на изследването, а и с оглед диференциацията им във връзка със спецификата на защитавания обект и характера на развиващата се и защита-

вана взаимовръзка. От друга страна, анализът в изложението по необходимост и логически изследва особеностите на защитата и на здравноосигурителните правоотношения на ниво административна, наказателна отговорност, както и предвид общия контрол за спазване на здравното законодателство.

Гарантирано на конституционно ниво (чл. 52, ал. 1 от Конституцията), правото на здравно осигуряване се дефинира като възможност за достъпна медицинска помощ, предоставяна в рамките на съответна, регламентирана от обикновения законов акт здравноосигурителна система. В доразвитие на принципа, източници, систематизиращи правната ѝ уредба, са съответно Закон за здравното осигуряване, Закон за съсловните организации на лекари и стоматолози, Закон за лечебните заведения, както и съответните им подзаконови актове – Правилник за устройството и дейността на НЗОК, Наредба №27 за определяне на основния пакет от здравни дейности, гарантирани от бюджета на НЗОК.

Както в теорията основателно се посочва, базисно при изясняване същността на здравното осигуряване е терминът “достъпна медицинска помощ”. В посочения смисъл и по линия на авторитетното, задължително тълкуване на конституционен текст, Конституционния съд (решение №32, 26.11.1998 г.) посочва и изяснява, че понятието “достъпна медицинска помощ” означава възможност за медицинско лечение на всички граждани в случай на заболяване и равни условия и еднакви възможности за ползване на лечението”¹⁰⁵. Типични в посочения анализ белези на правото са неговата дължима, равнодостъпна цена, както и предполагаемо, и във всички слу-

¹⁰⁵ С последните изменения в ЗЗО изрично се дифинират критериите за достъпност на медицинската помощ. Съгласно текста на чл. 59в от ЗЗО “Критерии за достъпност и качество на медицинската помощ са: 1. обезпеченост на лечебното заведение по чл. 9 от Закона за лечебните заведения с медицински специалисти на основен трудов договор; 2. наличие на нормативно определената и технически изправна медицинска апаратура и техника на територията на съответното лечебното заведение; 3. осигуряване от лечебното заведение по чл. 9 от Закона за лечебните заведения на непрекъснато 24-часово изпълнение на медицинска помощ при спешни състояния; 4. предоставяне на медицинска помощ в съответствие с утвърдените медицински стандарти и Правила за добра медицинска практика.

чай – предварително участие на потребителя в изградената здравно-осигурителна система на ниво дължими и внесени вноски. Предвид на посоченото, терминът следва да се разграничава от правото на безплатно медицинско обслужване, което е, от една страна, силно ограничено по отношение обема на предоставяните медицински услуги, а от друга – е неконтрибутивно и никога не изисква съответен здравноосигурителен статут.

Легално определение на здравното осигуряване се съдържа и в съответния му нормативен акт (Закон за здравното осигуряване), който в чл. 2, ал. 1 приема, че “здравното осигуряване е дейност по набирането на здравноосигурителни вноски и здравноосигурителни премии, управлението на набраните средства и тяхното разходване за заплащане на здравни дейности, услуги и стоки, предвидени в ... закона, в Националния рамков договор и в договорите по доброволно здравно осигуряване.”

Обобщено би следвало да дефинираме същността на здравното осигуряване предвид неговите два основни аспекта, а именно – финансово -правен – **като дейност по набирането на здравноосигурителни вноски и здравноосигурителни премии, управлението на набраните средства и тяхното разходване за заплащане на здравни дейности, услуги и стоки, и социален – предвид осигуряване на общодостъпна, предоставяна с равно отношение към всички медицинска помощ.**

Нормативно са предвидени два основни вида здравно осигуряване – задължително и доброволно. Първото е безспорно основно, обхваща всички категории здравноосигурени лица и максимален пакет предоставяни услуги, докато осигуряването от втория вид е единствено и само допълващо го и съществуващо по инициатива единствено на ползващия услугата потребител. Разглеждането има като форми на осигуряването в предстоящото изложение се базира на институтите – субекти, осигурени рискове, престации и договори.

По смисъла на закона, задължителното здравно осигуряване е дейност по набирането на средства от задължителни здравноосигурителни вноски, определени със закон, което осигурява основен

пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК. Типични негови белези са, че:

1) То се осъществява от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и от нейните териториални поделения – районни здравноосигурителни каси (РЗОК).

2) Предоставя, съответно гарантира свободен достъп на осигурените лица до медицинска помощ чрез определен по вид, обхват и обем пакет от здравни дейности. В посочения смисъл под "медицинска помощ" законът приема системата от диагностични, лечебни, рехабилитационни и профилактични дейности, осигурявани от медицински специалисти, под "обем на медицинска помощ" – количеството медицински дейности, услуги и стоки, до които осигурените лица имат достъп при определени условия, регламентирани в Националния рамков договор и в договорите за доброволно здравно осигуряване, а под "обхват на медицинска помощ" са извършваните от изпълнителите конкретни видове профилактични, диагностични, лечебни, рехабилитационни дейности и услуги и видовете предоставяни здравни стоки, които се покриват напълно или частично от НЗОК или дружествата за доброволно здравно осигуряване.

3) Гарантира свободен, неограничен по географски, респ. административни основания избор на изпълнител, сключил договор с районна здравноосигурителна каса.

Субекти, свързани с този вид осигуряване, съответно са осигурителите, осигурителния орган, осигурените лица, както и изпълнителите на медицинска помощ и т.нар. съсловни организации.

Осигурителен орган при задължителното здравно осигуряване е НЗОК, която има качество на юридическо лице със седалище София и е с предмет на дейност – осъществяване на задължителното здравно осигуряване. Тя се състои от централно управление, районни здравноосигурителни каси и поделения на районните здравноосигурителни каси. Седалищата на районните здравноосигурителни каси се определят съгласно списък, приет от Министерския съвет, а седалищата на техните поделения се определят със заповед на управителя на НЗОК.

Качеството на **осигурени** по здравното осигуряване принадлежи на сравнително широк, но и лимитативно изброен в закон кръг от физически лица. В частност това са:

1) всички български граждани, които не са граждани и на друга държава;

2) българските граждани, които са граждани и на друга държава и постоянно живеят на територията на Република България;

3) чуждите граждани или лицата без гражданство, на които е разрешено постоянно пребиваване в Република България, освен ако е предвидено друго в международен договор, по който Република България е страна;

4) лицата с предоставен статут на бежанец, хуманитарен статут или с предоставено право на убежище;

5) чуждестранните студенти и докторанти, приети за обучение във висши училища и научни организации у нас по реда на Постановление на Министерския съвет № 103 от 1993 г. за осъществяване на образователна дейност сред българите в чужбина. Не са задължително осигурени в НЗОК лицата, които съгласно правилата за координация на системите за социална сигурност, подлежат на здравно осигуряване в друга държава- членка.

С оглед категорията на съответния субект е различен спрямо него и моментът, от който възниква задължението за осигуряване. Предвид на това е приет общият принцип, че задължението за осигуряване възниква за всички български граждани – от влизането на закона в сила, а за новородените – от датата на раждането, а в останалите случаи, съответно – от датата на получаването на разрешение за постоянно пребиваване, от датата на откриването на производство за предоставяне статут на бежанец или право на убежище, от датата на записването в съответното висше училище или научна организация, както и от датата на възникването на основанието за осигуряване. В доразвитие на принципа е и решението за момента, от който възниква осигурителните им права, а именно – за новородените – от датата на раждането; от датата на откриване на производство за предоставяне статут на бежанец или право на убежище; от датата на записването в съответното висше училище или научна

организация; за всички останали – от датата на заплащането на здравноосигурителната вноска.

Осигурители по здравно осигуряване са всички правни субекти, привечащи осигурителни вноски за сметка на други физически лица. Съгласно текста на закона това са: работодатели (физически или юридически лица) относно лица, работещи по трудови или приравнени на тях служебни правоотношения, търговски дружества и кооперации – досежно лица, работещи по договори за управление и контрол и членове – кооператори, работещи в кооперацията и получаващи възнаграждение от нея, както и ведомства и държавни органи и организации, относно държавни служители, респ. лица, работещи по специални закони.

Специфична категория субекти са **т.нар. изпълнители на медицинска помощ**. Те се дифинират от специализирания закон като вид **правни образувания, типично за които и съответно – основна функция и правен белег е, че същите са предмет на конституционно гарантиран свободен избор от страна на осигурения потребител, а от друга – основен аспект на дейността им се покрива със защитения за периода пакет осигурителни услуги**. Законово те са два основни вида, а именно:

- изпълнители на доболнична помощ – към която категория се отнасят физически лица – медицински специалисти (лекари и стоматолози), практикуващи на свободна практика или друго договорно основание;

- изпълнители на болнична помощ – обединяващи юридически лица, формирани и функциониращи като лечебни заведения (публични или частни), респ. здравни заведения, създадени по ЗНЗ и все още непреобразувани в лечебни заведения.

Съсловните организации – Българския лекарски съюз и Съюза на стоматолозите в България са субектите, участващи в задължителното здравно осигуряване, чиито основни функции се регламентират на следните основни нива: представляване на интересите на членуващите и защита на професионалните им права, участие при изготвяне на Националния рамков договор, приемане съвместно с НЗОК правила на добрата медицинска практика и др. Последните са

изградени на принципа на задължителното членуване.

Осигурени рискове, предоставяните им насрещни престации, респ. съответните като задължение на осигурения здравноосигурителни вноски са друга, специфична за този вид осигуряване проблематика.

Дефинирани легално в специалния закон, осигурените рискове са два – болест и бременност и раждане. Последните се извеждат по аналогия от лимитативно определения обхват на предоставяните медицински престации, които са съответно:

- 1) медицински и дентални дейности за предпазване от заболявания;
- 2) медицински и дентални дейности за ранно откриване на заболявания;
- 3) извънболнична и болнична медицинска помощ за диагностика и лечение по повод на заболяване;
- 4) медицинска рехабилитация;
- 5) неотложна медицинска помощ;
- 6) медицински грижи при бременност, раждане и майчинство;
- 7) аборти по медицински показания и при бременност от изнасилване;
- 8) дентална и зъботехническа помощ;
- 9) медицински грижи при лечение в дома;
- 10) предписване и отпускане на разрешени за употреба лекарства, предназначени за домашно лечение на територията на страната;
- 11) предписване и отпускане на медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели;
- 12) медицинска експертиза на трудоспособността;
- 13) транспортни услуги по медицински показания.

Типично за здравния риск болест и главно предвид това, което го отличава от аналогичния риск по социалното осигуряване, е, че първият е максимално разширен като обем, предполага всяко структурно нарушение на организма, без оглед дали същия причинява неработоспособност на осигуреното лице.

Рискът бременност и раждане обхваща целия период на протичане на бременността, раждането, както и абортът по медицински

показания, съответно изнасилване.

Както вече се спомена, функционални на естеството на осигурените рискове са и престациите по здравното осигуряване. Изброяването им по-горе по начина, посочен в закона, допуска те да се дефинират като дължими от осигурителния орган обезпечения, задължение за полагането на които възниква към момента на реализиране на съответния здравен риск. Към тях следва да се отнесат – медицинска помощ, в насоките – медицинска и дентална профилактика, диагностика, лечение и рехабилитация, услуги, предоставяни от медицински специалисти – неотложна помощ, грижи при бременност, раждане, медицински експертизи, и материални престации – медицински изделия, диетични храни, медикаменти и транспортни услуги.

Основна същност на посочените престации е, че същите се определят като основен пакет, гарантиран от бюджета на НЗОК и определен с наредба на министъра на здравеопазването. Заплащането за оказаната на осигуреното лице медицинска помощ се извършва от РЗОК на предоставилия я изпълнител.

Задължителното здравно осигуряване се осъществява чрез два основни вида договори – Националния рамков договори договор между НЗОК и изпълнителите на медицинска помощ. Национален рамков договор (НРД) се сключва между НЗОК и съсловните организации на лекари и стоматолози, като съответно НЗОК и Българският лекарски съюз приемат чрез подписване Национален рамков договор за медицинските дейности, а НЗОК и Българският зъболекарски съюз приемат чрез подписване Национален рамков договор за денталните дейности.

Изработването и подписването на НРД за медицинските дейности се извършва от 10 представители на НЗОК и 10 представители на Българския лекарски съюз след внасяне на проекта на закон за бюджета на НЗОК за следващата година за разглеждане от Народното събрание. Изготвянето на НРД за денталните дейности се извършва от 9 представители на НЗОК и 9 представители на Българския зъболекарски съюз след внасяне на проекта на закон за бюджета на НЗОК за следващата година за разглеждане от Народното събра-

ние.

Представители на НЗОК за подписване на НРД са членовете на управителния съвет и директорът на централното управление. Договорът се преподписва от министъра на здравеопазването.

Националният рамков договор съдържа следните задължителни реквизити: условията, на които трябва да отговарят изпълнителите на медицинска помощ, както и реда за сключване на договорите с тях; отделните видове медицинска помощ условията и реда за нейното оказване, обема, цените и методиката за заплащането ѝ; качеството и достъпността на договаряната медицинска помощ; документацията и документооборота; списъците с лекарства, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели и цените, до които НЗОК напълно или частично ги заплаща; условията за предписването и получаването на лекарствата, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, с изключение на лекарствата, съдържащи наркотична или упойваща съставка; задълженията на страните по информационното осигуряване и обмена на информация; условията и реда за контрол по изпълнението на договорите; други въпроси от значение за здравето осигуряване; санкции при неизпълнение на договора.

В случай че не се постигне съгласие при договарянето на Националният рамков договор до 22 декември на текущата година, от 1 януари следващата година действат: предходният рамков договор, определените от управителния съвет на НЗОК условия, на които трябва да отговарят изпълнителите на медицинска помощ, реда за сключване на договорите с тях и други условия, като цените и обемите за заплащане на помощта се определят съгласно бюджета на НЗОК за съответната година.

Националният рамков договор се обнародва в "Държавен вестник" и е задължителен за НЗОК, РЗОК и за изпълнителите.

Вторият вид договор е договорът между НЗОК и изпълнител на медицинска помощ, в частност – лечебни заведения по Закона за лечебните заведения и национални центрове по проблемите на общественото здраве по Закона за здравето. Договорът е винаги в съответствие с НРД. Той се сключва между директора на РЗОК и из-

пълнителите на медицинска помощ в писмена форма за срока на действие на НРД и е в сила до приемането на нов или при промяна на действащия НРД. Изрично забранено е да бъде сключен при условия, по-неизгодни от приетите с НРД.

В договорите се уточняват взаимоотношенията между изпълнителите на медицинска помощ и между тях и други лица за изпълнението ѝ.

Директорът на РЗОК може да сключи договор и с лекари и лекари по дентална медицина на извънболнична практика, които имат договор с болница, намираща се на същата територия.

Глава седма

Юридическа отговорност за нарушаване на осигурителното законодателство

§7.1. Имуществена отговорност по КСО

Дефинирана принципно като отговорност за причинени на осигуряването, респ. свързаните с него фондове щети, имуществената отговорност по КСО се характеризира със следните по-типични особености:

1) Произтича от законово установено правно отношение с характерните за него предикатна норма и лимитивни по вида си субекти (съответно осигурителен орган – осигурител, респ. осигурен – осигурителен орган)¹⁰⁶.

2) Функционира като механизъм за защита средствата на осигуряването.

3) Притежава свойство на репарационен и правно-възстанови-

¹⁰⁶ Както основателно се отбелязва, отговорността възниква на плоскостта на конкретно отношение, без значение че същото произтича от закона, а не от договор между лицата. В посочения смисъл редица автори са склонни да я определят и като договорна по вид с оглед на факта, че за наличието е важно изпълнение на задължението, причиняващо вреди да произтича от правно отношение, без формално наличие на договор като двустранна правна сделка – вж. Кожухаров, Ал. Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. София, 1958, с. 314–319; Попов, Л. Понятие, приложно поле и функции на договорната отговорност. // НИПН, т. XII, № 1, София: БАН, 1962.

телен инструмент, ориентиран към пълно възстановяване на причинени на фондовете имуществени вреди.

4) Следва да се различава от **отговорността за връщане на недобросъвестно получени недължими суми** (чл. 114 от КСО), по същество представляваща средство за възстановяване на правосъбно образно състояние, прилагано при кумулативно наличие на две изисквания – недължимост на полученото и недобросъвестност на получателя¹⁰⁷. Имуществената отговорност се регламентира в текста на чл. 110, ал. 1 от КСО, предвид общата постановка, предвиждаща **съставяне на ревизонни актове за начет от контролните органи на НОИ в случаи на причинени от физически или юридически лица щети на държавното обществено осигуряване от неправилно извършени осигурителни разходи и от издадени документи с невярно съдържание**.

Както е видно, отговорността възниква, респ. се реализира, при кумулативно наличие на следните предпоставки:

- 1) причинени на осигуряването щети;
- 2) предизвикани и извършени виновно от законово определените субекти.

Причинените щети следва да произтичат от единствено две хипотези на неправомерно поведение, дефинирано в посочената норма като неправилно извършени осигурителни разходи и издадени документи с невярно съдържание. В посочения смисъл и в интерес на правната хронология следва да отбележим, че в текста на КЗОО (чл. 110, ал. 1 от КЗОО), щетите се установяват на значително по-широко ниво и като следствие от следните случаи, а именно: невнесени осигурителни вноски; неправилно извършени осигурителни разходи; издадени документи за пенсиониране с невярно съдържание и др.; невнесени вноски за здравно осигуряване; невнесе-

¹⁰⁷ Вж. Посочена практика на ВАС, илюстрираща хипотези като получаване на обезщетение за безработица едновременно с пенсия за стаж и възраст, получаване на пенсия при наличие на трудово правоотношение, в използване на рождени имена вместо имена, получени при осиновяване и др. Средкова, Кр. Критичен преглед на практиката на ВАС. // Юридически свят, № 2, 2008. Във всички случаи недобросъвестността е в тежест на доказване на осигурителния орган, ощетен от недължимото плащане.

ни вноски за допълнителното задължително пенсионно осигуряване.

Видно е, че корекцията, извършена по линия на законовото усъвършенстване по повод промяната на текста, касае два подхода:

1) От една страна, предвид установяване и унифициране уредбата на административно-наказателната отговорност случаи на не-издължени осигурителни, респ. здравноосигурителни вноски се формулират като форми на административни деликти с типичните и съответни за същите санкции и наказуемост. В посочения смисъл, без да се отрича факта им на причиняващи имуществени за осигуряването щети, законово се акцентира на заложената в акта на извършването им обществена опасност и укоримост, на която кореспондира насрещна санкция с подчертано репресивен, а не репарационен ефект.

2) От друга страна, по линия на приложен и като цяло адекватен подход се установява нормативна сумарност, избягваща излишно посочване и конкретизиране на документи и утвърждаването им единствено като вид с невярно съдържание, без излишно отделяне по род и насока на осигуряване¹⁰⁸.

В настоящия си вид имуществената отговорност се прилага в две общи хипотези:

1) **Неправилно извършени осигурителни разходи** – най-общо определими като недължимо предоставени осигурителни обезпечения, които са следствие на неточно, неправилно или некоректно изчисляване и изплащане¹⁰⁹.

2) **Издаване на документи с невярно съдържание** – касаещо в частност всички видове документи по пенсионно, общо и здравно осигуряване, представляващи основание за получаване на недължими осигурителни обезщетения или пенсии. Разбиран най-общо като документ, чието съдържание не съответства на достоверността на

¹⁰⁸ Тук следва да отбележи, че и в текста на КСО нормата съществуваше във вид «...документи с невярно съдържание и от отменени актове на медицинската експертиза», впоследствие коригиран с последните изменения.

¹⁰⁹ В тази хипотеза теорията отнася неправилно изчислени изплатени осигурителни обезпечения за временна и трайна неработоспособност, парични обезщетения за временна неработоспособност, индексирание, актуализиране и компенсиране на пенсии и други осигурителни плащания.

фактите и съдържащите се обстоятелства, последният винаги предполага умишлена вина, търсене, на която е приоритетно при налагане и реализиране на отговорността. Последното се утвърждава и в практиката на съдилищата и основателно насочва към специфики в реализирането на конкретната отговорност, и респ. кумулирането ѝ с административно наказание¹¹⁰.

И двете хипотези – неправилни, неоснователни плащания и съответно издаване на документи, служещи като основание за получаване на последните, се схващат като причиняващи преки вреди, на ниво претърпени загуби от средствата и имуществото на съответните им фондове. В посочения смисъл те не предполагат търсене на отговорност за пропуснати ползи, разбирана като следствие от неизплатени осигурителни задължения, оставащи в частност извън кръга на чисто имуществената отговорност.

Отговарящите имуществено субекти са определени като физически или юридически лица, като във всеки конкретен случай следва да се конкретизира персоналният причинител на вредата, в качеството му на точно определено физическо лице, предвид присъщата на последното вина като основен предикат за реализиране на санкция. Подобна постановка се утвърждава и в практиката на съдилищата, изискващи ”ревизионния акт да се състави на лицето, причинило вредата, при недопустимост на съставянето му на еднолично дружество с ограничена отговорност за причинени от неговия собственик вреди”¹¹¹.

Имуществената отговорност се реализира въз основа на ревизионни актове. Тук веднага е моментът, в който следва да подчертаем, че самото ревизионно производство е разгледано и в последващото изложение като част от дейността на контролните органи и упражнявания от същите общ осигурителен контрол. Подобно повторение се налага и от общите теоретични тези, уточняващи необходимата

¹¹⁰ Както се посочва, при изследване на съдебна практика «съдът приема, че не е достатъчен обективният факт на отмяна на акта, а е необходимо да бъде установено и нарушението, което длъжностните лица са допуснали и извършили, като доказването му е в тежест на контролните органи». Вж. Средкова, Кр. Цит. съч., с. 240.

¹¹¹ Вж. Р. №4988- 07-VI а.д. Средкова, Кр. Цит. съч., с. 240.

диалектичност между упражнявания финансов контрол и реализирането на имуществена отговорност, намиращи се по необходимост в симетрия и взаимообусловеност¹¹². Извън изложените на имуществена отговорност оставяме ревизионното производство по ДОПК, резонно доразвито в изложението за осигурителния контрол. Дотолкова, доколкото същото касае установяване същността, размера и неиздължимостта на осигурителните вноски следва да се коментира извън обхвата на чисто имуществената отговорност.

Производството започва със съставяне на акта за начет, който се връчва на лицето, причинило вредата. По съставените актове за начет отговорните лица могат да направят възражения в 7-дневен срок от връчването им, като контролният орган се произнася по възражението с мотивирано заключение. За събиране на сумите по ревизионните актове за начет длъжностното лице, на което е възложено ръководството на контрола по разходите на държавното обществено осигуряване в съответното поделение на Националния осигурителен институт, издава разпореждания. Разпорежданията, актовете за начет и задължителните предписания се връчват лично срещу подпис на отговорните лица или по пощата с обратна разписка. Ако лицето не бъде намерено на адреса по търговска регистрация, на постоянния му адрес или по месторабота, връчването се извършва чрез поставяне на съобщение за съставянето на документа, подлежащ на връчване, на определено за целта място в териториалното поделение на Националния осигурителен институт, Интернет страницата на НОИ или в общината или кметството. В този случай разпорежданията, актовете за начет и задължителните предписания се смятат за връчени след изтичане на 7-дневен срок от поставянето на съобщението. Разпорежданията за събиране на сумите по ревизионните актове за начет подлежат на обжалване пред ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ в 14-дневен срок, който е длъжен да се произнесе с мотивирано решение в едномесечен срок от получаването им. С решението ръководителят на териториалното поделение може да отмени разпорежданията и да реши жалбите или исканията по същество и то се съобщава на заинтересе-

¹¹² По въпроса вж. Мръчков, В. Цит. съч., 2010, с. 511.

сованите страни в 7-дневен срок от постановяването му. Обжалването на разпорежданията спира изпълнението им по искане на задълженото лице, ако предостави обезпечение в размер на главницата и лихвите. В този случай искането за спиране на изпълнението се прави едновременно с жалбата, като се прилагат доказателства за направеното обезпечение.

Решението на ръководителя на териториалното поделение на НОИ може да се обжалва и по съдебен ред в 14-дневен срок от получаването му пред административния съд. Жалбата се подава чрез ръководителя на териториалното поделение, който в 7-дневен срок е длъжен да я изпрати заедно с преписката в съда.

Разпорежданията подлежат на доброволно изпълнение в 14-дневен срок от връчването им. При липса на доброволно изпълнение на влезли в сила разпореждания сумите, касаещи възстановяване на вреди, се събират принудително чрез следните способи:

– **Запор в банките по сметките на длъжниците и на свързани с тях лица за вземания на държавното обществено осигуряване.** Запор по сметките на длъжниците на държавното обществено осигуряване се извършва чрез изпращане на запорно съобщение от ръководителя на териториалното поделение на НОИ до банките, които превеждат незабавно дължимите суми по сметка на държавното обществено осигуряване. Запорът, наложен по сметката на длъжника в банката, има действие по отношение на всичките ѝ клонове и се счита наложен от часа на съответната дата, когато е получено запорното съобщение в банката. В случай че по сметката на длъжника няма достатъчно средства, банката уведомява в 7-дневен срок териториалното поделение на НОИ за причините, поради които не е изпълнен запорът.

– **Изпълнение върху движимите или недвижимите вещи на длъжниците и вземанията им към трети лица.** Събирането на вземанията чрез изпълнение върху движимите или недвижимите вещи на длъжника и вземанията към трети лица се извършва по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, като искането до публичния изпълнител се прави от ръководителя на териториалното поделение на НОИ.

– **Изпълнение върху суми, възстановени от орган на Националната агенция за приходите по запорирана сметка на длъжника.** В случай на изплатени на длъжника вземания, върху които е наложен запор, се създава солидарна отговорност до размера на задължението, заедно със съответната лихва след плащането. Когато изплащането е извършено от юридическо лице или неперсонифицирано дружество, заедно с него отговаря солидарно управителят или членовете на управителния орган, или управляващ съдружник, които са допуснали изплащането.

Във всички случаи вземанията на държавното обществено осигуряване от неправилно извършени осигурителни разходи се погасяват в следната последователност: главница, лихви и разноски, при спазване на корелативната забрана за извършване на цесия на вземанията на държавното обществено осигуряване от неправилно извършени осигурителни разходи.

§7.2. Договорна отговорност на пенсионноосигурителните дружества като субекти на осигурителните отношения

Спецификата на защитаваните осигурителни правоотношения в специализирания досежно развитието им акт се дефинира на няколко основни нива, а именно:

1) Материалноправна регламентация с въвеждане на императивно като титулярство и поведение за спазване права и задължения, установени на различни предвид сферата си на прилагане аспекти – пенсионни правоотношения, краткосрочни осигурителни обезщетения, разпределение и дължимост на осигурителна вноска и т.н.

2) Ясно дефинирани като процедура, органи и хипотези на реализация санкционни и принудителни административни мерки, изведени в самостоятелен раздел и в посочения смисъл кодифицирани на нивото на общия акт.

3) Специални норми, акцентиращи на отговорността на дружествата за допълнително (доброволно или задължително) осигуряване, с типичната им поднадзорност, регулиране и санкции.

Особеностите на изследването, предвид начина на формулира-

нето на нормите в КСО, налага акцентиране в посочения раздел на две основни хипотези, използващи принудителни административни мерки относно деликти в сферата на допълнителното осигуряване и съответно – деликтна отговорност на пенсионноосигурителните дружества. В този смисъл, предвид особеностите на раздела, следва да се отчете, че тук се налага изясняване на отговорността на дружеството, предвид отклонения във функционирането му с оглед накърняване на защитени осигурителни права. От друга страна – посочените като общи принудителни мерки, касаещи хипотези на нарушена или застрашена осигурителна норма, се изследват в изложението за общата и специална контролна дейност. Извън тях остават административно-наказателните и наказателноправните защитни норми, предмет на отделни раздели и анализи по изложението.

Либерализирането на осигурителното законодателство като цяло и в частност – предвид материята на пенсионното осигуряване, допусна прякото участие на частни институции в управлението на допълнителното задължително и доброволното пенсионно осигуряване. В посочения аспект и осигуряването, определяно като дългосрочно, се дефинира предвид вида на осъществяващия го субект на два основни вида – провеждано, респ. осъществявано от публичноправни субекти (НОИ), и повеждано, респ. осъществявано от пенсионноосигурителни акционерни дружества. Особеностите на правният му режим, характера на правоотношението и качеството на участващите в него субекти позволява извеждането на три типични за него качества, а именно:

1) капиталовопокривен принцип на провеждане и осъществяване;

2) реализиране на дейността от специфични и изключителни правни субекти – в частност пенсионноосигурителни фондове и акционерни дружества;

3) частна собственост на капиталовите и набраните средства.

Допълнителното пенсионно осигуряване се въвежда в три форми – допълнително задължително, допълнително доброволно пенсионно осигуряване и допълнително осигуряване за безработица. Всяка една от тях, независимо от нейния вид, е винаги преюдициал-

на на основното пенсионно осигуряване и във всички случаи има допълващ и разширяващ характер досежно характера на осигурителната защита и обема на осигурителните престации.

При допълнително задължително пенсионно осигуряване (уредено нормативно в част втора, текстове чл. 120а–123 и 124–208 от КСО) се типизират следните основни нормативни характеристики, а именно:

1) Осъществяване въз основа на сключен договор на осигуреното лице с пенсионноосигурително дружество или въз основа на т.нар. служебно разпределение – по аргумент, за което и осигурително правоотношение с пенсионноосигурителното дружество възниква от датата на сключване на осигурителен договор или от датата на служебното разпределение във фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване.

2) Задължителност на участието – императивно и *ex lege* по силата на нормата, както и относно кръга на задължително осигурените лица.

3) Юридическа самостоятелност на пенсионноосигурителното дружество и на универсалните, и на професионалните пенсионни фондове.

4) Прозрачност, разделност и изключителност на дейността.

5) Разрешителен режим и държавно регулиране.

6) Задължителна периодична отчетност и разкриване на информация.

7) Лоялна конкуренция между пенсионноосигурителните дружества.

8) Представяване интересите на осигурените лица посредством нарочен представителен и консултативен орган, дефиниран като Попечителски съвет, съставен от представители на синдикални, работодателски организации и на пенсионноосигурителното дружество.

Осъществяващите осигуряването субекти са два вида – пенсионноосигурителни дружества и пенсионноосигурителни фондове. Пенсионноосигурителните дружества са акционерни дружества, регистрирани по Търговския закон след предварителна лицензия от

Комисията по финансов надзор и с единствено възможен предмет на дейност – участие в осъществяването на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Изрично дефинирана е и целта на тяхното създаване – учредяване и управляване на пенсионноосигурителни фондове при императивност на принципа да учредяват и да управляват само един универсален и един професионален пенсионен фонд. Пенсионните фондове са самостоятелни юридически лица, създавани за неопределен срок, които с оглед кръга на осигурените лица са разделят на универсални и професионални пенсионни фондове, при общност на принципа да се представляват при взаимоотношенията си с трети лица единствено от лицензирани пенсионноосигурителни дружества. Последните биват два вида – универсални и професионални. Универсален пенсионен фонд се учредява от лицензирано пенсионноосигурително дружество с решение на неговите органи за управление, като в него се осигуряват лицата, осигурени за всички социални рискове и родени след 31 декември 1959 г. чрез индивидуално заявление до пенсионноосигурителното дружество, подадено в срок до три месеца от възникване на задължението за осигуряване.

Професионален пенсионен фонд се учредява от лицензирано пенсионноосигурително дружество с решение на неговите органи за управление. Участници в него са лицата, работещи в условията на първа и втора категория труд, независимо от възрастта, също чрез индивидуално заявление до пенсионноосигурителното дружество, подадено в срок до три месеца от възникване на задължението за осигуряване.

Независимо от вида на фонда е изискването средствата му да се управляват от пенсионноосигурителното дружество с грижата на добър търговец, при спазване принципите на надеждност, ликвидност, доходност и диверсификация в интерес на осигурените лица.

Специфика в законовото установяване на пенсионноосигурителните дружества е делегираната им отговорност пред осигурените в съответните им фондове лица. Съгласно текста на чл. 134 от КСО, **“пенсионноосигурителните дружества отговарят имуществено пред осигурените лица за загуби, настъпили в резултат на не-**

добросъвестно изпълнение на своите задължения, по отношение управлението и представляването на съответните пенсионни фондове”. В посочения смисъл е предвидено реализиране на имуществена отговорност в хипотези на причинени загуби, настъпили в резултат на недобросъвестно изпълнение на задълженията си по отношение управлението и представляването на съответните пенсионни фондове, репарирани съответно за сметка на активите на осигурителното дружество. Извън икономическия анализ, явяващ се и касаещ поведения и сделки, преюдициални на отговорността, предмет на установяване е конкретният вид юридическа отговорност, както и свързаните с последната адекватни механизми за реализация и правен ефект. Единствено с оглед намиране на пряк сравнителен паралел следва да споменем, че непосредствената ангажираност на фонда, предвид управлението на пенсионните средства, се дефинира на няколко различни нива. Илюстрацията им предполага да изясним механизмите, чрез които нормата разширява инвестиционното поведение на дружествата, след което да намерим съответния ѝ паралел с функциониращата на същото ниво договорна отговорност, съответно – нейната актуалност и адекватност като законова защита.

В посочения аспект и на първо място с оглед възможностите на нормата и предвид синхронизирането на нашето законодателство с европейското във връзка с регулирането на инвестиционния режим, към който трябва да се придържат пенсионноосигурителните дружества, управлявайки парите на осигурените лица, се предостави възможност за инвестиране на средствата на българските пенсионни фондове на европейските пазари в дългови ценни книжа, издадени или гарантирани от държави-членки на ЕС или от други държави – страни по Споразумението за европейско икономическо пространство, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка; ценни книжа, приети за търговия на регулирани пазари на ценни книжа в държави-членки на ЕС, акции и/или дялове на колективни инвестиционни схеми, чието седалище се намира в държава-членка на ЕС; банкови депозити в банки с разрешение за извършване на банкова дейност съгласно законодателството на държавата-членка на ЕС; инвестиционни имоти в държави-членки на ЕС,

за осъществяване на сделки с такива финансови инструменти като фючърси, опции, форуърдни договори, лихвени суапови сделки, които имат за цел намаляване на инвестиционния риск; за деноминирание на активите на фондовете във валута, различна от лев и евро – до 20 на сто за задължителните и 30 на сто за доброволните фондове.

В аналогична посока е и въведеното изискване (ново и за България, но валидно и за държавите-членки на ЕС) средствата на пенсионните фондове да се влагат в банкови депозити само в банки с кредитен рейтинг.

От друга страна, в промените на нормата ясно личи стремежът към запазване на възможността за инвестиране в инвестиционни имоти без промяна на ограниченията за максимално разрешения размер на тази инвестиция, а именно – 5 на сто от активите на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване и 10 на сто от фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване – факт, изравняващ на практика статуквото на пенсионноосигурителните дружества при равни условия с другите инвеститори на пазара на недвижими имоти, като банките, дружествата със специална инвестиционна цел и чуждестранните инвеститори, които напоследък разширяват все повече присъствието си на този пазар¹¹³.

Законовите промени касаят и съществуващите две категории ограничения, а именно – от една страна, е отпадането на задължителното изискване за инвестиране в ценна книжа, издадени или гарантирани от държавата, респективно – в максимално допустимите размери на средства като относителен дял от активите на пенсионните фондове, които може да се инвестират в отделните видове разрешени от закона инструменти, като в общия случай става въпрос за увеличаване на допустимите размери в сравнение с досегашния режим¹¹⁴.

Едновременно с това обаче част от промените са свързани с до-

¹¹³ Съгласно допълнителните разпоредби на закона, инвестиционен имот е земя, вещно право върху земя, сграда и/или части от сграда, които се придобиват с цел получаване на определени в закона видове приходи.

¹¹⁴ Например досега действащото ограничение за инвестиции общо в акции, търгувани на регулирани пазари, беше 10% от активите, а новият регламент за ФДЗПО е до 20% в акции, като акциите на дружествата със специална инвестиционна цел (за секюритизация на недвижими имоти и вземания) са извадени в отделна категория с ограничение до 5% от активите.

пълнителни ограничения по повод поемането на инвестиционни рискове, за които нямаше до момента изрична разпоредба, какъвто е валутният. По повод на същия беше въведено ограничение за валутно съответствие между активите и пасивите и максимални граници за валутно деноминирани активи, различни от лев и евро. Това дава основание на някои специалисти да твърдят, че направените промени в закона са водещи до увеличаване риска на портфейлите на пенсионните фондове, но също така, наред с увеличаване на максимално допустимите размери за инвестиране в малко по-рискови инструменти, се въвеждат и нови изисквания към дейността на пенсионноосигурителните дружества, на практика изпълняващи балансираща роля. Такова е изцяло новото изискване дружествата задължително да сключат договор за инвестиционни консултации с лице, което отговаря на определени изисквания на Закона за публично предлагане на ценна книжа, както и изискването за въвеждане в действие на вътрешни правила на дружеството за процедурите за наблюдение, измерване и управление на риска, свързан с инвестициите на пенсионните фондове. Тези вътрешни правила предстои да се утвърждават от УС и ще се контролират от Комисията за финансов надзор. Както основателно практиката коментира, ако в допълнение се отчете фактът, че след промените инвестиционният режим дава възможност на дружествата да диверсифицират по-добре портфейлите на пенсионните фондове, може да се направи изводът, че след направените изменения в КСО е постигнато добро балансиране между възможен риск и доходност главно предвид споменатото изискване за договор за инвестиционни консултации с управляващо дружество или инвестиционен консултант¹¹⁵. С новите разпоредби пенсионноосигурителните дружества ще могат да избират между два подхода при получаване на консултации за инвестициите на пенсионните фондове – от управляващо дружество (в качеството си на специализирани дружества за управление на портфейли на институционални инвеститори) юридическо лице, лицензирано от Ко-

¹¹⁵ Последното безспорно следва да се анализира предвид факта, че до момента такива изисквания имаше само към актюерите на компаниите, но не и към инвестиционните мениджъри.

мисията за финансов надзор или от инвестиционен консултант – физическо лице. Както основателно се посочва ”естественият път на развитие на инвестиционните регулации за пенсионните фондове е към даване на по-голяма свобода на управляващите ги пенсионноосигурителни дружества да вземат решения относно управлението на инвестиционните портфейли. Това произтича от нарастващите пенсионни активи, развитието на капиталовия пазар, укрепването на капацитета и опита на ПОД в инвестирането на активите на пенсионните фондове. Но процесът на либерализация трябва да протича постепенно. Не бива да се забравя, че целта на законовите регулации на инвестициите на ПФ (особено задължителните), първо и преди всичко, е да съхранят и след това да увеличат стойността на пенсионните спестявания. При всяка промяна в инвестиционните регулации на ПФ има място въпросът ”Необходима и достатъчна или прекомерна е либерализацията на инвестиционния режим?” Отпадането на долната граница за инвестиране в държавни ценни книжа, увеличаването на количественото ограничение за инвестиране в акции и дялове, прецизирането на разпоредбите за регулирането на потенциални конфликти на интереси при инвестиране и сключване на сделки с активите на ПФ, повишаване на изискванията за информираност на осигурените лица относно инвестирането на техните средства са необходими, дори наложителни промени. Отпадането на количествените ограничения за инвестициите на доброволните пенсионни фондове от КСО и въвеждането на законово изискване за тяхното определяне в правилниците за организацията и дейността на съответните ДПФ ще позволи по-голяма диференциация в инвестиционната политика и е стъпка в посока на саморегулация.

Пенсионноосигурителните дружества получават много по-голяма свобода да инвестират в рамките на обединения пазар на ЕС (след влизане в сила на договора за присъединяване на България към ЕС), което същевременно ги изправя пред нови рискове, за управлението на които следва да изградят необходимия капацитет.”¹¹⁶

¹¹⁶ Петков, Б. Да не превръщаме пенсионните дружества в строителни предприемачи. // Пари, инвестиции, капитал, № 2, 2006.

В паралел на така изградената законова система за повишаване на инвестиционното поведение и активност на дружествата следва да се коментира и корелативната на същите отговорност и най-вече такава, която е адекватна на повишения инвестиционен риск.

Дефинираната в текста на чл. 134 от КСО отговорност е договорна, изразява се чрез възстановяване от активите на дружеството на претърпени от осигурените загуби и предполага наличието на два елемента, а именно:

- 1) претърпени от осигурения вреди (загуби);
- 2) които са следствие от неправилно, неточно и във всички случаи – умишлено¹¹⁷ неизпълнение на договорните задължения на съответните му пенсионноосигурителни фондове.

Коментирането им като логика на нормата предполага да се акцентира на извода, че обемът на отговорността се признава в следните рамки, а именно:

- възстановяване на реално причинени загуби, без алтернатива за reparиране на евентуални пропуснати ползи;
- ангажиране на отговорност при точно дефинирано деликтно отклонение, признато при това в много тесни граници;
- признаване само в случаи на умишлена вина и никога – като следствие от небрежност, респ. незнание, неправилно управление или нецелесъобразни решения¹¹⁸.

Подобен обем на отговорността не следва да бъде споделена най-малко в два аспекта – от една страна, макар и производна, тя не кореспондира на общата гражданска отговорност, дефинирана по ЗЗД, многоаспектно стеснява нейния характер и обхват и, в по-частен случай, се явява протектираща деликти в полза на контрагента по договор, дефиниран като двустранен и съответно – притежаващ като съдържание корелативни права¹¹⁹.

¹¹⁷ Общата договорна теория също тълкува понятието недобросъвестно изпълнение като умишлено от гледна точка на характеризиращата го вина. Вж. Кожухаров, Ал. Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Книга първа, София, 1992, с. 276–277.

¹¹⁸ В посочения смисъл вж. Шотлеков, И. Коментар на КЗОО. София, 2000, с. 387–392.

¹¹⁹ В посочения смисъл вж. Мръчков, В. Цит. съч., 2010, с. 358.

От друга страна, в този си вид, текстът, съответно начинът за ангажиране на отговорност не кореспондира с промените, разширяващи възможностите за управление на инвестициите и свързаната с последната дейност. Разширяване аспектите на допустимите действия и сделки би следвало да я коригира поне в две основни насоки – или предвид уеднаквяването ѝ с общия институт на договорната отговорност (по линия на съответните препратки на общия текст), по начина на дефинирането ѝ в чл. 79–94 от ЗЗД или с оглед разширяване хипотезата на специалния текст в посока на наказуемо поведение, респ. свързаната с последното форма на вина. В посочения смисъл, бихме предложили промени в нормата на чл. 134 от КСО в следните аспекти:

- избягване на лимитативното изброяване на формата деликтно поведение;

- разширяване наказуемите форми на вина, и особено наложително признаването им на ниво небрежност, което е и адекватен наказателен механизъм на дейност, принципно причиняваща вреди вследствие на незнание или слаба компетентност и много рядко – с пряк или евентуален умисъл;

- разширяване обема на компенсиране в посока на обхват, допускащ възстановяване и на пропуснати ползи. Последното се налага както от факта, че подобен вид осигуряване, особено на ниво допълнително доброволно е очаквана форма на доходи от широк кръг осигурени лица. То се експлицира основно чрез техните т.нар. права от участие в осигурителния фонд, в частност – право на прехвърляне, право на изтегляне на набраните суми, както и еднократно изплащане до 50 на сто от средствата, натрупани по индивидуалната партида. С оглед илюстриране на значимост следва да споменем същността им, дефинирана като възможност на осигурения, а именно:

- 1) Право на прехвърляне, в който смисъл е и законово дефинираната възможност осигуреното лице да промени участието си във фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване и да прехвърли натрупаните средства по индивидуалната партида от един в друг съответен фонд, управляван от друго пенсионноосигурително дружество, ако са изтекли две години от датата на сключване на първия му осигурителен договор или от датата на служебно-

то му разпределение след възникване на задължението му за осигуряване. На общо основание осигурените лица могат да променят без ограничение участието си във фонда при несъгласие с извършени промени в правилника му, ако в тримесечен срок от уведомлението за извършените промени подадат заявление за това. Извън посочените случаи, участието във фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване може да се променя след изтичане на една година от сключване на договора за осигуряване в него.

2) Право на изтегляне на набраните суми – осигуреното лице има право при пенсиониране да изтегли еднократно или да прехвърли набраните средства по индивидуалната партида от професионалния фонд в универсален фонд, ако не е придобило право на професионална пенсия,

3) Еднократно изплащане до 50 на сто от средствата, натрупани по индивидуалната партида, при пожизнено загубена работоспособност над 70,99 на сто.

В обобщение бихме предложили текста на чл. 134 от КСО да се **коригира в следните аспекти, илюстрирани като примерен текст във вида – „пенсионноосигурителните дружества отговарят имуществено пред осигурените лица за всички преки и не-посредствени щети¹²⁰, настъпили в резултат на некомпетентно и недобросъвестно изпълнение на своите задължения по отношение управлението и представяването на съответните пенсионни фондове”**.

В заключение следва да се акцентира на належащата необходимост от хармонизиране на разширения пакет възможности за активност на дружествата със съответната им по нормата отговорност и най-вече – привеждането ѝ във форма, която е адекватна на повишения инвестиционен риск.

В настоящия вид тя е несъответна като правов коректив на поведението на активния в осигурителното правоотношение субект и съответно – ниска законова степен на защита. Последното е особено

¹²⁰ Предвид следващата по необходимост аналогия с общата договорна отговорност следва да се напомни, че последната също изключва отговорност за т.нар. косвени вреди, респ. такива, явяващи се непредвидими по време на пораждане на задължението. Вж. Кожухаров, Ал. Цит. съч, с. 280.

належащо като стъпка на националния законодател, тъй като с оглед процеса на евроинтегриране, както и предвид Регламент /ЕИО/1408/71, следва да напомним, че за всяко работещо лице се прилага осигурителното законодателство на държавата-членка, в която то работи – състояние, респ. факт, актуален предвид преобладаващия кръг осигурени български граждани, ангажирани по трудови правоотношения на национална територия.

§7.3. Административно-наказателна отговорност за нарушаване на осигурителното законодателство

7.3.1. Административни нарушения по Кодекса на социалното осигуряване

Общото дефиниране на административното нарушение и специфицирането му в нормите на осигурителното законодателство разкрива редица, дължими с оглед коректността на анализа, особености. При спазване рамката на общата норма с присъщата за същата хипотеза, установяваща реквизитите на деликта на ниво – нарушение, противоправност, вина и обществена опасност, установяването на категорията осигурително административно нарушение касае специфики в следните насоки:

1) Стремез към обособяване на законовата регламентация на ниво общ, кодифициран акт, в самостоятелен раздел, предвид отмяна на аналогични, но съществуващи с оглед тематика на нормите текстове. В посочения смисъл е видно обособяването на раздел, наименован “Отговорност за нарушения на разпоредбите на законодателството относно държавното обществено осигуряване”, съответни на действия на законодателя по отмяна на отделни, на пръв поглед без връзка помежду си раздели по отделните части.

2) Аналогично въвеждане на раздел “Отговорност за нарушения на разпоредбите на законодателството относно допълнителното социално осигуряване” като систематизирана, но и особена предвид характера на осигуряването проблематика.

3) Установяване на специфичен с оглед вида на нарушението раздел, в частност ”Отговорност за неизпълнение на задълженията за деклариране на данни пред Националната агенция за приходите и за внасяне на задължителни осигурителни вноски”, наказуем пред-

вид важността и вида на деликта, без оглед същността и вида на категорията осигуряване.

Предвид необходимостта от обобщаване следва да уточним, че в своя най-общ вид нарушенията на осигурителното законодателство, касаещи неговия кодифициран акт, се установяват в групите, както следва – **нарушения, свързани с държавното обществено осигуряване, нарушения, свързани с допълнителното социално осигуряване и общи осигурителни нарушения, специфицирани като неизпълнение на задълженията за деклариране на данни пред Националната агенция за приходите и за внасяне на задължителни осигурителни вноски.**

Нарушенията, свързани с държавното обществено осигуряване, се въвеждат в текстове чл. 349 – 349а от КСО.

Чл. 349 от КСО е максимално широко формулиран като хипотеза, видно от въвеждането му в следния вид: „Който наруши разпоредбите на част първа от този кодекс или на нормативните актове по прилагането им, или не изпълни задължително предписание на контролен орган, се наказва с глоба от 100 до 2000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание”. Очевидно е, че стремежът към обобщаване с цел законова икономия на практика води до административен състав, лишен от конкретика с максимално допустими форми на деяние и вина. На практика той санкционира всякакви форми на действие и бездействие, извършени умишлено или непредпазливо с единственото уточнение във втората част на състава, изискващо неизпълнението на задължително спрямо адресата предписание да изхожда от компетентен според случая контролен орган.

Административно отговорни по текста биха били физически лица, потвърдимо и от вида на предвиденото наказание, а именно глоба (а не имуществена санкция) в размери от 100 до 2000 лева.

Предвидената по текста санкция е имуществена в споменатите размери и при уговорката за налагането ѝ деянието да не следва да подлежи на по-тежко наказание.

С въвеждане на нова алинея трета се въвежда състав на нарушения, представляващи непредставяне в срок в съответното териториално поделение на НОИ документи за изплащане на обезщетения за временна неработоспособност, трудоустрояване и майчинство

или съответно – представяне на такива документи с невярно попълнени данни. Безспорно се касае за деликти, нарушаващи срокове за представяне на данни или на еднакво основание за наказуемост – представянето им в съответния срок, но при липса на достоверност или умишлена корекция на дължима информация. Отнася се за действия на просто извършване, без изискване за резултатност при субект на деянието – осигурител, във всяка една от възможните му форми по вид и начин на осигуряване.

Предвидените санкции се налагат, в случай че извършеното не предполага по-тежко наказание, и са съответно – имуществена санкция или глоба от 500 до 2000 лв., като виновното длъжностно лице (в условия на съдействие или причастност), ако не подлежи на по-тежко наказание, се санкционира с глоба от 100 до 1000 лв. за всеки отделен случай.

Алинея четвърта на чл. 349 от КСО предвижда по-конкретна форма на наказуем деликт, изисквайки съставянето на документ с невярно съдържание или предоставянето на неверни данни, като на практика признава две отделни форми на съставомерност, а именно – документна измама и предоставяне на неверни данни по различен от използването, респ. въвеждането им в документ начин¹²¹. И двете форми на деликта обаче следва да са извършени с цел резултатност при изискване същата да е във вида неоснователно получаване на осигурителни плащания (очевидно по допустимите от нормите вид – пенсии, обезщетения, социални помощи и др.), без оглед реалното ѝ постигане като следствие от опита или завършения деликт¹²². И двете нарушения са възможни умишлено при пряка активност на извършващия деянието във вида на възможните две

¹²¹ “Който състави документ с невярно съдържание или предостави неверни данни по чл. 5, ал. 4 с цел неоснователно получаване на осигурителни плащания, се наказва с глоба от 500 лв. за всеки отделен случай, ако не подлежи на по-тежко наказание.”

¹²² В посочения смисъл, и различно от наложеното наказание, в хипотези на реализирано осигурително плащане на извършителя се прилага механизъм за възстановяване на сумите, разработен за хипотезите пенсия, краткосрочно обезщетение и парични обезщетения за временна неработоспособност, за период, за който е отпусната пенсия. Вж. Указания относно събирането на неоснователно получени осигурителни плащания от вземания на лицата от държавното обществено осигуряване на НОИ, №91-01-113/02.05.2007 г.

форми, като предвидените за тях наказания са глоба от 500 лв. за всеки отделен случай, ако не подлежи на по-тежко наказание.

В хипотези на повторно нарушение¹²³ на всяко едно от изброените нарушения санкцията е в размер от 500 лв., съответно – в двоен размер от първоначално наложената.

Чл. 349а от КСО въвежда две специфични предвид вида си нарушения, обединени с наименованието “Отговорност при неправомерно съхраняване на документи за осигурителен стаж и доход”, разграничен главно с оглед формата на деяние и вида на отговорния субект.

Алинея първа на текста предвижда административна отговорност за “юридическо лице, което не предаде в териториалното поделение на НОИ оригиналните документи на прекратени осигурители без правоприемник, въз основа на които се установяват осигурителен стаж и доход”, а алинея втора санкционира същото нарушение предвид извършването му от физическо лице и по-специално такава, на което е вменено задължение по предаване на същите.

Съгласно Инструкция №5/30.06.2005г. за приемане и съхраняване на разплащателни ведомости на прекратени осигурители без правоприемник на НОИ документи, удостоверяващи стаж и доход са “разплащателни ведомости, както и трудови договори (заповеди за назначаване); заповеди за преназначаване; заповеди за ползван неплатен отпуск над 30 работни дни годишно; заповеди за освобождаване от работа; трудови книжки; издадени удостоверения обр. УП-1, обр. УП-2, обр. УП-3 и обр. 30. Когато възнагражденията са изплащани по банков път, се прилагат и платежни нареждания с приложен списък с имената на служителите, подписан от лицето, представляващо осигурителя, както и фишове за възнаграждения, ведомости и други документи, удостоверяващи начисляването или изплащането на възнагражденията. Преходните и допълните разпоредби на Инструкцията допълнително легализират понятието, включвайки в обхвата му спрямо осигурени, работили в организа-

¹²³ По смисъла на част трета на Кодекса "Повторно нарушение" е нарушението, извършено в срок до една година от влизането в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за нарушение от същия вид.

ции по ЗСПЗЗ, още и протоколните книги за установяване на членството в ТКЗС; декларациите за членство в ТКЗС; партидните книги за начислените трудовни на член-кооператорите и на членовете на техните домакинства срещу вложения от тях труд; списъците на производствените бригади; списъците на постоянно заетите на работа кооператори; книгите за пенсионните вноски; книгите за отработените трудовни на кооператорите; книгите за семеен акорд; изплащателните картони; личните досиета; азбучниците, както и книгите за отчитане на труда.

Деянията и по двете алинеи се възможни чрез бездействие и на практика – и чрез двете форми на вина и санкционирани при простото си извършване, без изискване за резултатност. Изискването им за съставомерност е в пряка връзка с установените в специалната норма срокове, а именно и съгласно чл. 5 от посочения нормативен акт предаването на документите се извършва след подаване в ТП на НОИ на заявление – декларация от осигурителя, че е прекратил дейността си. Самото прекратяване, съгласно чл. 5, ал. 10 от КСО, е налице в следните случаи:

1. За физическите лица – осигурители, които упражняват дейност въз основа на предварителна регистрация, определена с нормативен акт (адвокати, нотариуси, експерт-счетоводители, регистрирани земеделски производители и тютюнопроизводители и др.), за дата на прекратяване на дейността се счита датата на прекратяване на регистрацията.

2. За физическите лица – осигурители, извън тези по т. 1, които са регистрирани с ЕИК по регистър БУЛСТАТ, за дата на прекратяване на дейността се счита датата на заличаване от регистъра.

3. За еднолични търговци за дата на прекратяване на дейността се счита датата, която е посочена в заявлението – декларация, а за неперсонифицираните дружества – датата, на която органът за управление е приел решение за прекратяване на дейността.

4. За търговските дружества, кооперациите и юридическите лица с нестопанска цел за дата на прекратяване на дейността се счита датата, на която е вписан ликвидатор в търговския регистър, а за банките и застрахователите – датата на решението за определяне на

ликвидатор от органа по Закона за кредитните институции или Кодекса за застраховане.

5. За юридическите лица, извън тези по т. 4, за дата на прекратяване на дейността се счита датата, на която компетентният орган по закон или по учредителен акт е приел решение за прекратяване на дейността.

6. За едноличните търговци, търговските дружества, юридическите лица с нестопанска цел и кооперациите, обявени в несъстоятелност, за дата на прекратяване на дейността се счита датата на влизане в сила на съдебното решение за обявяване в несъстоятелност. Заявлението – декларация се подава в 30-дневен срок от датата на прекратяване на дейността.

Документите се предават от осигурителите и лицата по чл. 3 в ТП на НОИ, на територията, на което са седалищата им. Физическите лица – осигурители, предават документите в ТП на НОИ по постоянен адрес.

За нарушителя – физическо лице е предвидена санкция глоба в размер от 50 до 1000 лв., а на юридическото лице – съответно имуществена санкция в размер от 500 до 2000 лв.

Нарушенията по чл. 349 и чл. 349а от КСО се установяват с актове, съставени от контролните органи на НОИ, като наказателните постановления се издават от ръководителя на териториалното подделение на НОИ или от упълномощено от него длъжностно лице.

Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Общите осигурителни нарушения, касаещи държавното обществено осигуряване, се въвеждат във видовете:

- нарушение на общи разпоредби;
- неизпълнение на задължителни предписания на контролни органи;
- създаване на документи с невярно съдържание с цел получаване на осигурителни плащания;
- използване на неверни данни с цел получаване на осигурителни плащания;

– непреддаване на документи, установяващи осигурителен доход и стаж.

Нарушения, свързани с допълнителното социално осигуряване, касаят нормите, уреждащи института на допълнителното осигуряване, предвид което са специфицирани с оглед дейността и субектите по реализирането му. Те са разпределени в текстове чл. 351–353 от КСО и касаят нарушенията деликти по неизпълнение на нормативна уредба, неизпълнение на принудителна административна мярка и осъществяване на дейност без лицензия.

Чл. 351 от КСО е привидно идентичен с текста на чл. 349, касаещ неизпълнение, респ. нарушение на нормативни актове в сферата на държавното обществено осигуряване, но практически се различава като хипотеза в две основни насоки:

1) Като форма на санкционирано деяние същият признава не само активно действие на нарушителя ("който извърши"), но и пасивно допустителство ("или допусне извършване на нарушение на разпоредбите на част втора от този кодекс или на нормативните актове по прилагането им").

2) С оглед спецификата на осигуряването изключва от общата деликтна форма неизпълнение на задължително предписание.

Наказателно отговорни по ал.1 са физически субекти¹²⁴ – извършители, видно както от вида налагано наказание, в частност глоба, а и предвид въвеждането на специална, предвид субекта на осъществяване, норма, предвиждаща имуществена санкция в ситуации на делинквентност от страна на юридически лица¹²⁵. Това е проблем на цялостната уредба на осигурителните нарушения, той касае и други текстове на административни състави както по общия, така и по специалните закони. Същият се нуждае от прецизиране на ниво обединяване на текстове, касаещи едни и същи форми на на-

¹²⁴ Не без основание се посочва, че подобно диференциране на норми, визиращи една и съща наказуема дейност единствено предвид различния свой субект (физическо, съответно юридическо лице или едноличен търговец) е неоправдано с оглед нормативната икономия – в посочения смисъл. Вж. Владимирова, Р. Защита на финансово-данъчната система от правонарушения. София, 2005, с. 102.

¹²⁵ Алинея втора гласи: "За нарушения по ал. 1 на юридическите лица се налага имуществена санкция от 10 000 до 50 000 лв."

рушение, които излишно се разграничават в алинеи единствено предвид различния извършващ ги субект.

Факта на санкционирания вид поведение насочва към възможност за извършване на състава умишлено, и по-рядко и единствено в хипотезата на неизпълнение – непредпазливо от извършителя.

Предвиденото административно наказание е имуществено и варира в рамките от 200 до 10 000 лв., ако деецът не подлежи на по-тежко наказание, като в случаите на повторност същото е от 500 до 20 000 лв., съответно имуществена санкция от 20 000 до 100 000 лв. И в двата случая, в условията на кумулативност се предвижда конфискация на доходите, придобити от неправомерно извършваната дейност, но в степента, в която не могат да бъдат възстановени на увредените лица.

Като форма на административно нарушение неизпълнението на принудителна административна мярка (чл. 352 от КСО) касае умишлено или непредпазливо неизпълнение на приложена принудителна административна мярка, при изискване същата да изхожда от комисията или от заместник-председателя на комисията (по финансов надзор – б.м).

Допустими субекти по неизпълнение следва да са физически лица, от или извън състава на контролните и управителни за дружеството органи, при предвидено за същите наказание глоба от 1000 до 10 000 лв.

За нарушения, извършени от юридическите лица, се налага имуществена санкция от 10 000 до 50 000 лв.

Отговорност за дейност без лицензия¹²⁶ в качеството си на специфичен административен състав предполага наличие на следните два елемента:

1) извършване на дейност по допълнително социално осигуряване, в частност набиране и управление на средства в дружество или

¹²⁶ Чл. 353 (1) гласи: “Юридическо лице, което извършва дейност по допълнително социално осигуряване, без да притежава необходимата лицензия и разрешения за управление на фондове за допълнително социално осигуряване, се наказва с имуществена санкция в размер от 10 000 до 100 000 лв.”

фонд;

2) същата да се осъществява без необходимата за нея лицензия и разрешение за управление на фондове, без оглед на факта, дали субектът е в процес на лицензиране или не.

Административната санкция е имуществена санкция в размер от 10 000 до 100 000 лв.

Алинея втора на текста касае поведение на физически лица, което следва да е такова, че да “създава условия за сключване на осигурителни договори с юридическо лице без лицензия и разрешения за управление на фондове за допълнително социално осигуряване”, при задължителното, но струва ни се излишно законово уточнение това поведение да е умишлено.

Деецът се наказва с глоба от 1000 до 20 000 лв.

В процесуален аспект по реализиране на наказанията се задава общата позитивна рамка, предвиждаща посочените нарушения да се установяват с актове, съставени от упълномощени от заместник-председателя на комисията длъжностни лица. Наказателните постановления се издават от заместник-председателя на комисията или от упълномощено от него длъжностно лице.

Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Отговорност за неизпълнение на задълженията за деклариране на данни пред Националната агенция за приходите и за внасяне на задължителни осигурителни вноски е специфичен раздел, обединяващ административните нарушения неизпълнение на дължими, касаещи правилното провеждане на осигуряването задължения, съставяне на документи с невярно съдържание и изплащане на дължими възнаграждения без внасяне на съответните им осигурителни вноски.

Неизпълнението на задължения е регламентирано в текста на чл. 355 от КСО, предвиждащ наказание глоба от 50 до 500 лв., за физическо лице – нетърговец, съответно – или с имуществена санкция за едноличните търговци и юридическите лица в размер от 500 до 5000 лв., които “нарушат разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 6, ал. 8,

чл. 7, чл. 8, ал. 2, т. 1 и разпоредбите на нормативните актове по прилагането им”. Лимитативността в изброяването предполага пасивност в поведението спрямо точно определени действия, респ. хипотези, свързани със следните общи текстове, а именно:

1) Съгласно нормата на чл. 5, ал. 4 от КСО ”Осигурителите, осигурителните каси, самоосигуряващите се лица и работодателите периодично представят в Националната агенция за приходите данни за: 1. осигурителния доход, осигурителните вноски за държавното обществено осигуряване, Учителския пенсионен фонд, здравното осигуряване, допълнителното задължително пенсионно осигуряване, вноските за фонд ”Гарантирани вземания на работниците и служителите” и изплатените суми от фонда, осигурителните плащания, осигурителния стаж и облагаемия доход по Закона за данъците върху доходите на физическите лица – поотделно за всяко лице, подлежащо на осигуряване; 2. декларация за сумите за дължими осигурителни вноски за държавното обществено осигуряване, Учителския пенсионен фонд, здравното осигуряване, допълнителното задължително пенсионно осигуряване, вноските за фонд ”Гарантирани вземания на работниците и служителите” и данък по Закона за данъците върху доходите на физическите лица¹²⁷.

2) Изискването на чл. 6, ал. 8 предполага ”Окончателният размер на месечния осигурителен доход за лицата по ал. 7 да се определя за периода, през който е упражнявана трудова дейност през предходната година, въз основа на доходите, деклариращи в справка към годишната данъчна декларация по Закона за данъците върху доходите на физическите лица, и не може да бъде по-малък от минималния месечен осигурителен доход и по-голям от максималния месечен осигурителен доход. Окончателната осигурителна вноска се дължи върху годишния осигурителен доход, определен като разлика между деклариращия доход и сбора от доходите, върху които са внасяни авансово осигурителни вноски, като същите вноски се внасят

¹²⁷ Уточняваме, че съдържанието, сроковете, начинът и редът за подаване и съхраняване на декларациите по ал. 4 се определят с наредба, издадена от министъра на финансите. Данните се използват за изчисляване и отпускане на пенсията, паричните обезщетения и помощите.

за сметка на осигурените лица в размерите, определени за фонд "Пенсии", в срока за подаване на декларацията.

3) Предвид задължение на осигурителя за внасяне на осигурителни вноски чл. 7, ал. 1 предвижда тези от тях, които са за държавното обществено осигуряване, които са за сметка на осигурителите, се внасят едновременно с изплащането на дължимото възнаграждение или на част от него, като осигурителните вноски за сметка на осигурените лица по чл. 4, ал. 1 се внасят при изплащане на дължимото възнаграждение. Когато възнагражденията са начислени, но не са изплатени, осигурителят внася осигурителните вноски до края на месеца, през който е извършено начисляването. Осигурителните вноски за самоосигуряващите се лица се внасят лично или чрез осигурителни каси до 10-о число на месеца, следващ месеца, за който се дължат.

4) Досежно т.нар. осигурителни каси, чл. 8, ал. 2, т. 1 предвижда последните да извършват осигуряването на лицата, като събират и превеждат в законоустановените срокове дължимите осигурителни вноски за държавното обществено осигуряване, за допълнителното задължително пенсионно осигуряване, за здравното осигуряване и вноските за фонд "Гарантирани вземания на работниците и служителите" по съответните сметки на Националната агенция за приходите.

Текстът предвижда както цялостно неизпълнение, така и неизпълнение в срок, осъществено чрез бездействие или активен деликт, извършен умишлено (специално в хипотеза на изплатено трудово възнаграждение) или непредпазливо.

Алинея втора на чл. 355 от КСО въвежда като наказуемо нарушение неправомерно опериране с данни, осъществимо във формите съставяне на документ с невярно съдържание и предоставяне на неверни данни, при общност на целта – да се избегне плащането на задължителни осигурителни вноски. Текстът е очевидно аналогичен на наказуемото деяние по чл. 349 от КСО, като се различава от него досежно размера на налаганата санкция, като, от една страна, същата се предвижда в наполовина по-нисък размер (от 250 лв. за всеки отделен случай, ако не подлежи на по-тежко наказание), а от друга –

в хипотези на повторност е завишена в петкратен спрямо повторност по чл. 349 – на практика несъвършено законодателно решение, създаващо неоснователен акцент за по-малка значимост на извършеното в първата хипотеза, и съответно – повишена обществена опасност – във втората (видно от завишения максимален размер на предвидената санкция)¹²⁸. Очевидна е необходимостта от бъдещото му доусъвършенстване в посока адекватност в размера на санкциите и избягване на излишно диференциране на наказуемите форми единствено предвид осъществяващите ги различни субекти.

От друга страна, посочената общност в целта на осъществяваните нарушения се дефинира като избягване плащането на задължителни осигурителни вноски, в отлика от текста на чл. 349а от КСО, където тя се определя като неоснователно получаване на осигурителни плащания, без оглед реалното ѝ постигане като следствие от опита или завършено деяние. Последното е обяснимо с факта на санкционирания субект, а именно – такъв, ангажиран с провеждане и осъществяване на допълнителното осигуряване, определим съгласно вида на неизпълнение на задълженията като осигурител или осигурителна каса.

Алинея трета на чл. 355 от КСО предвижда специфично по вида си административно нарушение, формулирано като деликт, в случаите когато ”Длъжностно лице ... начисли, не начисли и/или разреши изплащането на възнаграждения, без да са внесени дължимите за тях осигурителни вноски...” Прочее с последните изменения на КСО съставът беше допълнен¹²⁹ и в настоящия си вид на практика касае две хипотези, съответно – начисляване и/или изплащане на възнаграждения без насрещно внасяне на осигурителни вноски и неначисляване на възнаграждение без насрещно внасяне на вноските.

Съставът на нарушението е пряко обвързан с последните промени в КСО, чл. 7, ал. 3 (ДВ, № 105 от 2006 г., в сила от 01.01.2007

¹²⁸ Алинея четвърта гласи, че при повторно нарушение по ал. 1 наказанието е глоба от 500 до 2000 лв., а по ал. 2 – глоба от 500 лв. за всеки отделен случай, но не повече от 10 000 лв.

¹²⁹ Старият текст гласеше: «Длъжностно лице, което разреши изплащането на възнаграждения, без да са внесени дължимите за тях осигурителни вноски, ...»

г., изм. ДВ, № 99 от 2009 г., в сила от 01.01.2010 г.), съгласно които, когато **възнагражденията са начислени, но не са изплатени или не са начислени**, осигурителят внася осигурителните вноски ... до края на месеца, следващ месеца, през който е положен трудът. По отношение на начислените, но неизплатени възнаграждения, срокът се прилага спрямо лицата, осигурени за всички социални рискове, с изключение на членове- кооператори, работещи без трудово правоотношение, за които осигурителните вноски се внасят при изплащане на възнаграждението. По отношение на неначислени възнаграждения, той се прилага само за работници, служители, изпълнители по договори за управление и контроли лица на изборни длъжности или с духовно звание. Приема се, че изменението се налага предвид принципа на т.нар. текущо начисляване по чл. 4, ал. 1, т. 1 от Закона за счетоводството¹³⁰, в съответствие с който начисляването на възнаграждение и свързаните с него вноски се извършва към момента на тяхното възникване, т.е. месецът, през който е положен трудът, за който възнаграждението се дължи, независимо или въпреки момента на изплащането, като се включва във финансовия отчет за този месец. В този смисъл се приема, че нормата е пряка реакция срещу работодателите в сивата икономика, съответно счетоводната политика на дружества или предприятия, забавящи осчетоводяването с цел невнасяне или отлагане на осигурителни вноски¹³¹. Аналогично, като съответен законов коректив се утвърждава прилагането на принципа, че независимо от вида на възнаграждението (начислено или неначислено), щом същото не е изплатено, но трудът през месеца е положен, дължимата осигурителна вноска е изискуема до края на следващия месец¹³².

В аналогичен вид, деянието е формулирано в НК като престъпен състав, обявен за противоконституционен с решение на Консти-

¹³⁰ Съгласно Указание № 24-00-10 от 21.03.2010г. на НАП неначислени са дължимите възнаграждения, които са неначислени, т.е. не са отразени по съответния начин в счетоводството на лицето, които могат да са изплатени или неизплатени.

¹³¹ В този смисъл вж. Карановски, Ив. Осигурителните вноски върху неначислени възнаграждения. // Труд и право, №7, 2010, с. 64.

¹³² Т.е. края на месеца, през който е извършено начисляването технически, се отменя.

туционния съд, предвид на което и в посочения смисъл то предстои да се разгледа в раздела сравнително-правна уредба на изследването. Аналогично, и тук предмет на деянието са осигурителни вноски, и по-специално онези от тях, дължими, както изрично се посочва по линия на задължителното (съответно задължително и допълнително задължително обществено) осигуряване. Размерът на последните се определя ежегодно с ЗБДОО, съобразно обхванатите осигурени социални рискове в процент от осигурителния доход на лицата. Принципът на постъпването им е по отделните фондове на осигуряването – съответно “Трудова злополука и професионална болест”, “Общо заболяване и майчинство”, “Безработица” и “Пенсии”, съответно за сметка на работодателя или в установеното от Кодекса процентно съотношение в частта и за сметка на задължения.

Субектът на деянието е специален, то е съставомерно при извършването му от “дължностно лице” и по-специално такова, което е служебно задължено по отношение вземането на решение за изплащане на възнаграждения.

Спецификата на деянието и съставомерната му форма на действие, в тесен наказателноправен смисъл, предполага неговото извършване умишлено – с пряк или евентуален умишъл.

Разрешеното изплащане на възнаграждения е резултатно престъпление – следва да се счита за довършено към момента на факта на невнесени осигурителни вноски¹³³, но при изричната предпоставка те да са в големи размери¹³⁴. Аргумент на противното предполага липса на съставомерност при незначителни или малки, предвид обема си, дължими суми, по преценка на законодателя необосноваващи наказателното санкциониране на извършителя.

Наличието на действащ и респ. приложим административен състав в хипотеза на обявен за противоконституционен текст в НК е

¹³³ По смисъла на чл. 7 от КСО осигурителните вноски, които са за сметка на осигурителите, се внасят едновременно с изплащане на дължимото възнаграждение или на част от него, а частта от тях, която е за сметка на осигурените, се внася при изплащане на възнаграждението, без да се удържа от авансовите плащания, освен когато за съответния месец е платен само аванс.

¹³⁴ По дефиниция на чл. 94, т. 14 от НК и по аналогия на данъчните задължения посоченият критерий е, както е известно, в рамките на сума, надвишаваща петдесет пъти минималната работна заплата.

липса на адекватна законова съотнесимост в желаната като непротиворечива правна система. Очевидно и повече от наложително е чрез надлежно сезиране текстът да се атакува в аналогична посока.

Наказанието за административното нарушение е глоба в размер на невнесените осигурителни вноски, но не повече от 20 000 лв.

В процесуален аспект по реализация на отговорността е предвидено, актовете за установяване на административните нарушения по посочения раздел да се съставят от органите на Националната агенция за приходите, а наказателните постановления – да се издават от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите или от упълномощено от него длъжностно лице.

Установяването на нарушенията, издаването на наказателните постановления, обжалването и изпълнението им се извършват по обща клауза, т.е. по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

7.3.2. Административни нарушения по Закона за здравното осигуряване

Спецификата на здравното като особен вид осигуряване обособява и въвеждането на строго относими към същото нарушения, обособени в специализираните актове и свързани с необходимостта от адекватна защита на категорията обществени отношения. Начинът на дефинирането им в Закона за здравното осигуряване (чл. 103–111) разкрива следните по-типични особености:

1) установяване на деликти във вид на нарушения, извършени от длъжностни, самоосигуряващи се и осигурени лица в сферата на задължителното здравно осигуряване;

2) административни нарушения, извършвани от специализирани субекти и по реализиране на доброволното здравно осигуряване;

3) конструиране на административни състави, релевантни, респ. съставомерни в процеса на функциониране дейността на здравноосигурителните дружества.

Очевидно е, че систематиката на изградените здравноосигурителни нарушения следва порядък, обратен на начина на формулиране на нарушенията по КСО, а именно – чрез изброяване на специални, частни хипотези, се стига до обща, обединяваща възможни отк-

лонения от нормата деликти. Считаме, че подходът на Кодекса е безспорно по-рационален, той създава логична и цялостна система-тика, още повече че общата хипотеза на нарушения по ЗЗО се дефинира в алинея, а не в отделен член и създава впечатление за negliжиране и занижена укоримост при възможни отклонения на задължените субекти. В посочения смисъл считаме за резонно бъдещо (де леге ференда) доусъвършенстване на текстовете посредством извеждане на общата норма в самостоятелен член, последвана от отделните, специални и в известен смисъл – частни хипотези.

Към нарушенията от първата категория в най-общ смисъл следва да отнесем **непредставяне на дължима информация (чл. 103 от ЗЗО), неплащане на дължими здравноосигурителни вноски (чл. 104 от ЗЗО), неправомерен отказ за сключване на договор с изпълнител на медицинска помощ (чл. 106, ал. 1 от ЗЗО), както и обща норма на нарушения, извън посочените специални хипотези (чл. 106, ал. 3 от ЗЗО).**

Непредставянето на дължима информация¹³⁵ (чл. 103, ал. 1) предвижда като специален субект “длъжностно лице на работодател или самият работодател”, който пасивно (“не предостави информация, дължима по закон”) или умишлено и съответно – активно (“дава невярна информация”) досежно осигурителните си отношения с НЗОК. Последното касае проява, нарушаваща нормалното функциониране на системата за информация, която съгласно нормата на закона се осигурява и гарантира от НЗОК, която изгражда информационна система, съдържаща: 1) регистър на осигурените лица, включващ – паспортни данни; уникален идентификационен номер; основанията за осигуряване по чл. 33; заплатените вноски; основанията за заплащане от НЗОК на оказаната медицинска помощ на осигурените лица в друга държава - членка в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност; 2) регистър на лицата, осигурени в друга държава- членка, които имат право да получават медицинска помощ в страната за сметка на НЗОК в

¹³⁵ Чл. 103 (1) гласи: “Длъжностно лице на работодател или работодател, който не предостави информация, дължима по този закон, или дава невярна информация за осигурителните си отношения с НЗОК, се наказва с глоба от 500 до 1000 лв. “

съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност; 3) регистър на изпълнителите на медицинска помощ с паспортните и професионалните данни на изпълнителя, договора, сключен с него; 4) регистър на производители, вносители и дистрибутори на лекарства и аптеки, сключили договори с НЗОК; 5) информация от дейността на контролните органи; 6) административна информация, осигуряваща дейността на НЗОК.

Предвиденото за нарушението наказание е глоба от 500 до 1000 лв., в случай на извършването му от физически лица и съответно – имуществена санкция от 500 до 1000 лв. за едноличните търговци и с имуществена санкция от 2000 до 4000 лв. за юридическите лица. За повторно и за всяко следващо нарушение същата е в размер 2000 лв., а имуществената санкция е 2000 лв. за едноличните търговци и 8000 лв. за юридическите лица.

Алинея трета на същия текст специфицира размера на санкцията предвид извършване на деянието от осигурено лице¹³⁶.

Неплащането на дължимите здравноосигурителни вноски (чл. 104, ал. 1–3) е въведено като състав, предвид извършването му от субектите длъжно лице на работодател или работодател, както и самоосигуряващо се лице. Както е известно, здравноосигурителни вноски като цена на риска от настъпилия здравноосигурителен случай, съставляват тежест на осигурените лица и се привеждат от осигурителите към НЗОК. Базата за изчисляването им е общият осигурителен доход и принципът на внасянето им, както следва:

1. За лицата, получаващи доходи от трудови, служебни правоотношения или правоотношения, възникнали на основание специални закони, работещи по договори за управление и контрол на търговски дружества, лицата по чл. 4, ал. 1, т. 8 от КСО и членовете на кооперации, получаващи възнаграждение от кооперацията, вноската се внася от работодателя или ведомството и от осигурения в съотношение 60:40. За лицата в неплатен отпуск, които не подлежат на осигуряване на друго основание, вноската се определя върху половината от минималния месечен размер на осигурителния доход за

¹³⁶ Съгласно ал. 3 „Ако нарушението по ал. 1 е извършено от осигурено лице, глобата е от 30 до 50 лв., а в случаите по ал. 2 – 150 лв.”

самоосигуряващите се лица, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване; вноската е изцяло за сметка на осигуреното лице – когато неплатеният отпуск е по негово желание и за сметка на работодателя – когато неплатеният отпуск е за отглеждане на дете по реда на чл. 165, ал. 1 и чл. 167а от КТ или поради производствена необходимост и престой; вноската се внася чрез съответното предприятие или организация до края на месеца, следващ този, за който се отнася.

2) За държавни служители – осигурителните вноски са изцяло за сметка на работодателя или ведомството, когато това е предвидено в закон.

3) Вноските за граждани, които изпълняват мирновременна алтернативна служба, се внасят от работодателя и са за негова сметка.

Едноличният търговец, физическото лице, образувало ЕООД, съдружниците в търговски дружества и лицата, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, се осигуряват върху месечен доход, който не може да бъде по-малък от минималния размер на осигурителния доход за тези самоосигуряващи се лица, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване, и годишно върху доходите от дейността и доходите съгласно справката към данъчната декларация по реда на КСО; регистрираните земеделски производители и тютюнопроизводители се осигуряват върху осигурителни доходи, определени с КСО. Вноските се внасят до 10-о число на месеца, следващ месеца, за който се отнасят.

Впечатление прави факта, че спрямо извършители от първия вид (длъжностно лице на работодател или работодател) актът се явява съставомерен при изпълнението му във вида на еднократно осъществяване (нещо, което следва от употребата на “не заплаща”¹³⁷, допускаща нарушение и при единствено невнасяне на дъл-

¹³⁷ В посочения смисъл чл. 104 предвижда: “Длъжностно лице на работодател или работодател, който не заплаща вноските за осигуряване на лица, за които е длъжен да плати, се наказва с глоба от 1000 до 2000 лв.”, като съответно ал. 2 – “Самоосигуряващо се лице, което не плаща дължимите осигурителни вноски за срок, по-дълъг от три месеца, се наказва с глоба от 50 до 100 лв., а за повторно нарушение – с глоба от 100 до 300 лв.”

жимите вноски”), докато спрямо субекти, явяващи се самоосигуряващи лица, обосноваването на отговорност е свързано с незаплащане в течение на лимитативен минимален период (срок, по-дълъг от три месеца).

Предвиденото наказание в първата хипотеза е глоба от 2000 до 4000 лв., съответно имуществена санкция за едноличните търговци и юридическите лица в размер от 4000 до 8000 лв., като при повторност и за всяко следващо нарушение – от 4000 до 8000 лв., а във втората (в случаи на нарушител самоосигуряващо се лице) – глоба от 500 до 1000 лв., а за повторно нарушение – с глоба от 1000 до 3000 лв.

Нарушенията по чл. 103 и 104 се установяват с актове на контролните органи на Националната агенция за приходите. Наказателните постановления се издават от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите или оправомощено от него длъжностно лице.

Неправомерният отказ за сключване на договор е регламентиран в текста на чл. 106, ал. 1, предвиждащ ”Директор на РЗОК, който неправомерно откаже да сключи договор с изпълнител на медицинска помощ и отказът е отменен по съответния ред..., се наказва с глоба от 300 до 500 лв., а за повторно нарушение – от 600 до 1000 лв.”

Деянието е съставомерно при активен, умишлен отказ за сключване на договор с т.нар. изпълнители на доболнична помощ – към която категория се отнасят физически лица – медицински специалисти (лекари и стоматолози), практикуващи на свободна практика или друго договорно основание, както и изпълнители на болнична помощ – обединяващи юридически лица, формирани и функциониращи като лечебни заведения (публични или частни), респ. здравни заведения, създадени по ЗНЗ и все още непреобразувани в лечебни заведения.

Общата хипотеза на нарушение на закона, извън специалните, посочени вече хипотези, се въвежда в ал. 3 на чл. 106 като деяние, представляващо “... нарушаване на разпоредбите на този закон или на нормативните актове по прилагането му...”, като предвиденото за

него наказание е глоба от 100 до 500 лв., за повторно нарушение – от 200 до 1000 лв.

Изброените нарушения се установяват с актове на длъжностни лица от дирекция "Специализиран медицински надзор", а наказателните постановления се издават от министъра на здравеопазването.

Административните нарушения по доброволното здравно осигуряване се регламентират в текстове на чл. 106б–109 от ЗЗО. Правилното им разбиране по необходимост предполага изясняването на общи, касаещи посочения вид осигуряване положения. Както е известно и съгласно текста на чл. 82 от ЗЗО „Доброволното здравно осигуряване е дейност по поемане на рискове, свързани с финансовото обезпечаване на определени здравни услуги и стоки, осъществявана от лицензирани по този закон здравноосигурителни дружества срещу заплащане на здравноосигурителни премии, въз основа на здравноосигурителни договори.” По линия на анализиране правната систематика, както и предвид дефинитивния законодателен подход при изясняване на определени термини, би могло да се обобщи, че доброволното здравно осигуряване е изцяло зависимо от волята на осигурения и допълващо основния негов вид здравно осигуряване, което предвид своята същност е предоставяне на осигурените лица медицински и други услуги съгласно НРД, както и извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.

Правни субекти, осъществяващи дейността по доброволно здравно осигуряване и в този смисъл явяващи се осигурителни органи, са здравноосигурителните дружества. В организационно-правен аспект те са акционерни дружества, регистрирано по Търговския закон и лицензирани по ЗЗО с предмет на дейност само доброволно здравно осигуряване. В дейността им по доброволно здравно осигуряване се включва и управление на активите на здравноосигурителното дружество, както и въз основа на договор с чуждестранни застрахователни и осигурителни дружества срещу заплащане и без поемане на собствен финансов риск – дейности по медицинското обслужване на застраховани или осигурени от тях чужди граждани на територията на Република България. В качеството си на осигурителен орган здравноосигурителното дружество е поставено под

строги изисквания досежно разполагаемия капитал. Нормативно е предвидено същият да е с минимален размер при подаване на заявление за лицензия 500 000 лв. До 3 години след получаване на лицензия дружеството трябва да увеличи капитала си на минимум 2 000 000 лв. Вноските в капитала на здравноосигурително дружество могат да бъдат само парични. Към момента на подаване на заявлението за издаване на лицензия за извършване на дейност по доброволно здравно осигуряване, както и към момента на вписване в търговския регистър на увеличението на капитала на дружеството, съответно стойността на новите акции, трябва да бъде изцяло внесен в българска или чуждестранна банка, получила разрешение от Българската народна банка за извършване на банкова дейност.

Лицензия за извършване на доброволно здравно осигуряване се издава от Комисията за финансов надзор. За издаване на лицензия се подава заявление в Комисията, в което се посочват фирмата, седалището и адресът за кореспонденция на заявителя и към което се прилагат: устав; списък на акционерите; прогноза за дейността на здравноосигурителното дружество за първите три години, която съдържа приходи от премии, разходи за заплащане на здравни услуги и стоки, разходи за извършването на дейността, размер на средствата по специални фондове и резерви; програма за инвестиране на временно свободните парични средства за първите три години; описание на здравноосигурителните пакети, които дружеството предлага, общите условия и тарифите, както и техническите основи за kalkulация на премийните ставки и техническите планове към тях; образци на здравноосигурителните договори, както и писмено доказателство за внесен капитал. В двумесечен срок от подаване на заявлението заместник-председателят на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор", изготвя предложение за издаване или отказ от издаване на лицензия и го внася за разглеждане в Комисията за финансов надзор. Комисията за финансов надзор се произнася в едномесечен срок от внасяне на предложението.

Чл. 106б от ЗЗО въвежда една особена хипотеза на нарушение, касаеща извършване на дейност, представляваща доброволно здрав-

но осигуряване от “Членове на управителни органи на лечебно заведение, извършващо по договор медицинско обслужване, което представлява доброволно здравно осигуряване по смисъла на ... закона”. Самият състав на нарушението имплицитно се извежда като деяние едва от ал. 2 на текста, предвиждаща “Членове на управителни органи или физически лица, представляващи юридическо лице в управителните органи на други юридически лица, извън случаите по ал. 1, извършващи дейност, която представлява доброволно здравно осигуряване по смисъла на този закон, се наказват с глоба от 5000 до 10 000 лв. За повторно нарушение глобата е от 10 000 до 20 000 лв.” В посочения смисъл ал. първа е неясно законодателна формулировка, тя не посочва по коректен и разбираем начин какъв е точно актът на нарушението, който, с риска да повторим, следва да уточним, че се отнася до извършване на дейност по доброволно здравно осигуряване от субекти, различни от имащите качество на осигурителен орган. Безспорно е, че де леге ференда би могло да се усъвършенства законодателното фиксиране на текста, предвид необходимостта от правилното му разбиране и прилагане при установяване на нарушението.

Деянието по ал. 1, се наказват: с глоба от 100 до 200 лв. – за лечебни заведения по чл. 8, ал. 1, т. 1, буква "а" и т. 2, буква "а" от Закона за лечебните заведения, с глоба от 200 до 500 лв. – за членове на управителни органи на лечебни заведения за извънболнична помощ, и с глоба от 500 до 1500 лв. – за членове на управителни органи на лечебни заведения за болнична помощ. За повторно нарушение глобата е съответно от 200 до 400 лв., от 500 до 1000 лв. и от 1000 до 3000 лв.

За състава на нарушението по ал. 2 наказанията са съответно глоба от 5000 до 10 000 лв., при повторност – съответно от 10 000 до 20 000 лв.

Алинея трета на състава предвижда като активно умишлено нарушение изнасяне на данни по договор за доброволно здравно осигуряване от страна на “длъжностно лице на работодател или здравноосигурително дружество”. Съставът препраща към специализирания закон, уточнявайки кръга на фактите и сведения до посочените

в чл. 88, ал. 5 от ЗЗО, а именно – тези, по отношение на които “Здравноосигурителните дружества са длъжни да пазят в тайна информацията, свързана със сключените здравноосигурителни договори, както и информацията, свързана с личните данни и здравословното състояние на осигурените лица. Разкриването на такава информация може да стане само със съгласието на осигуреното лице пред Комисията за финансов надзор и нейните органи, както и в случаите, изрично предвидени със закон. “

Предвиденото за нарушението наказание е глоба от 500 до 1000 лв., а за повторно нарушение – от 1000 до 2000 лв.

Неподаване на дължима декларация, неподдаването ѝ в срок или подаване на невярна декларация е съставът на нарушението по алинея четвърта. По препратка на нормата (чл. 95 от ЗЗО) се касае за образец, утвърден със заповед на заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление “Застрахователен надзор”, към която се прилагат данни за заявителя – име, ЕГН, постоянен адрес – за физическите лица; актуално удостоверение за вписване в търговския регистър, както и декларация за произхода на средствата за придобиването на акциите по образец, утвърден със заповед на заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление “Застрахователен надзор”.

Особена категория административни нарушения са формулирани в алинея пета-седма на чл. 106б от ЗЗО, обобщими като **нарушения в процеса на функциониране на дружествата, респ. в процедурите по ликвидация**. Те се дефинират на нива:

- извършване на здравно осигуряване в нарушение на издадената лицензия (ал. 5)¹³⁸;
- нарушаване на специализираните норми, гарантиращи законово функциониране и редовност на дейността (ал. 6)¹³⁹;

¹³⁸ Съгласно ал. 5 здравноосигурително дружество, което извършва здравно осигуряване в нарушение на издадената лицензия по чл. 98 или на разрешението по чл. 99д, ал. 1, или в нарушение на чл. 82, ал. 3, се наказва с имуществена санкция от 5000 до 10 000 лв. За повторно нарушение имуществената санкция е от 10 000 до 15 000 лв.

¹³⁹ Съгласно ал. 6 здравноосигурително дружество, което наруши разпоредбите на чл. 90в, ал. 1 или ал. 4, чл. 90д, чл. 90е или чл. 90ж, се наказва с имуществена санкция от 2500 до 10 000 лв. За повторно нарушение имуществената санкция е от 5000 до 15 000 лв.

– неуведомяване на Комисията по финансов надзор за откриване на производство по ликвидация (ал. 7)¹⁴⁰.

За нарушение на разпоредбите на глава трета от този закон или на нормативните актове по прилагането му извън изброените специални хипотези виновното лице (физическо или юридическо) се наказва съответно с глоба от 500 до 1000 лв. за физическо лице или имуществена санкция от 1000 до 2500 лв. за юридическо лице. За повторно нарушение глобата е от 1000 до 2000 лв., а имуществената санкция – от 2000 до 5000 лв.

Регламентираните нарушения се установяват с актове на длъжностни лица от администрацията на Комисията за финансов надзор, оправомощени за това от нейния заместник-председател, ръководещ управление "Застрахователен надзор", като наказателните постановления се издават от заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор". Самото реализиране на отговорността се осъществява при спазване на два базисни принципа по събираемост и компенсиране, а именно:

1) Сумите от наложените глоби и глоби, респ. имуществени санкции, наложени на здравноосигурителните дружества, да се внасят в приход на НЗОК, а ако глобата е на служител от НЗОК или РЗОК – в приход на републиканския бюджет, като до 25 на сто от събраните суми от глоби, санкции, възстановените средства от изпълнители за медицинската помощ и дължимите към тях лихви могат да се разходват за стимулиране на служителите в НЗОК.

2) Осигурените лица, които са длъжни да внасят осигурителни вноски за своя сметка, заплащат оказаната им медицинска помощ, ако не са внесли повече от три дължими месечни осигурителни вноски за период от 15 месеца до началото на месеца, предхождащ месеца на оказаната медицинска помощ. Осигурителните права на последните се възстановяват от датата на заплащане на дължимите вноски, като сумите, платени за оказаната медицинска помощ, не се

¹⁴⁰ Ал. 7 предвижда: "Здравноосигурително дружество, което не уведоми Комисията за финансов надзор за откриване на производство по ликвидация в случаите по чл. 99з, ал. 1 или не изпълни задълженията си по чл. 99з, ал. 3, се наказва с имуществена санкция от 1000 до 5000 лв."

възстановяват. Когато задължението за внасяне на осигурителните вноски е на работодателя или на друго лице, невнасянето на осигурителни вноски не лишава осигуреното лице от съответните му осигурителни права.

Специфична категория здравноосигурителни нарушения са касаещите **неправомерност в поведението на активните и пасивни субекти на здравноосигурителна помощ**, в частност дифинирани на две основни нива:

1) неспазване и нарушения на задължения, касаещи здравноосигурителен статут и имащи за субект здравноосигуреното лице;

2) специфични по характери и различни по вид деликти, свързани с изпълнителите на медицинска помощ, в качеството им на титуляри по предоставяне и провеждане на осигуряването.

В посочения смисъл първата хипотеза предвижда директно състав на неявяване на медицински профилактичен преглед (чл. 110 от ЗЗО), регламентирани в НРД. Касае се за ежегодни профилактични прегледи, съставляващи насрещно задължение на правоползващия помощта, представляващи виновно (умишлено или небрежно) неприяствени от страна на субекта, при осъществяването на които е предвидено същият да загуби осигурителни права за срок един месец. Деянието е пряка корелация на характера на здравноосигурителните права и задължения, дефинирани като насрещни, функционални и взаимообусловени¹⁴¹

¹⁴¹ Съгласно текста на чл. 35 от ЗЗО "Задължително осигурените имат право: 1) да получават медицинска помощ в обхвата на основния пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК; 2) да избират лекар от лечебно заведение за първична медицинска помощ, сключило договор с РЗОК; 3) на спешна помощ там, където попаднат; 4) да получават информация от РЗОК за договорите, сключени от нея с изпълнителите на медицинска помощ; 5) да участват в управлението на НЗОК чрез свои представители; 6) да подават жалби пред директора на съответната РЗОК при нарушения на закона и на договорите; 7) да получат документ, необходим за упражняване на здравноосигурителните им права в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност, както и право да получат частично или напълно стойността на направените разходи за медицинска помощ в чужбина само когато са получили предварително разрешение за това от НЗОК. **Основно тяхно насрещно задължение е (чл. 38 от ЗЗО) да изпълняват предписанията на изпълнителите на медицинска помощ и изискванията за профилактика на заболяванията в съответствие с НРД и договорите с изпълнителите.**

Втората хипотеза (чл. 111от 33О)¹⁴² е индиректна като състав и твърде несполучливо е формулирана от законодателя посредством предвидената ѝ санкция, с твърде обезличена на практика хипотеза. Касае за случаи, при които са налице заболявания, причинени от умишлено увреждане на собственото здраве на осигурения, на здравето на други лица при умишлено престъпление, както и за увреждане на здравето на трети лица, извършено в състояние на алкохолно опиянение или употреба на наркотични или упойващи вещества. В посочения случай е предвидено средствата, заплатени от НЗОК за лечение на съответното заболяване, да се възстановяват от причинителя заедно със законната лихва и разходите по възстановяването. Очевидно е, че касае за имуществена отговорност без насрещно вменяване на санкция за деликт, при условие че във всички случаи нормата изисква умишлена вина и съответно на нея противоположно и в причинна връзка деяние. В този вид остава неоправдано изискването за умисъл без адекватна санкция, което предполага коригиране по линия на две насоки – или предвиждане на съответна административна санкция, кореспондентна на умисъла на извършителя, или допускане на съставомерност, предполагащи възстановяване на средства и при други форми на вина – по-специално небрежност или самонадеяност.

Втората група нарушения касаят субекти – изпълнители на медицинска помощ. Последните се класифицират с оглед вида на нарушението и извършващия го субект и условно могат да бъдат разделени на следните нива (чл. 105а –105ж от 33О), а именно:

1) Нарушаване условията и реда за оказване на медицинска помощ, определени в НРД – посочената хипотеза предполага санкция глоба в размер от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция в размер от 50 до 100 лв. за едноличните търговци и юридическите лица, в случай на извършване от изпълнител на из-

¹⁴² Съгласно текста на чл. 111 “Средствата, заплатени от НЗОК за лечение на заболявания, предизвикани от умишлено увреждане на собственото здраве, на здравето на други лица при умишлено престъпление, както и за увреждане на здравето на трети лица, извършено в състояние на алкохолно опиянение или употреба на наркотични или упойващи вещества, се възстановяват на НЗОК от причинителя заедно със законната лихва и разходите по възстановяването.”

вънболнична медицинска помощ, и съответно – имуществена санкция в размер от 200 до 500 лв. при субект – изпълнител на болнична медицинска помощ. За повторно нарушение по хипотеза първа глобата е в размер от 100 до 200 лв. за физическите лица, а имуществената санкция е в размер от 100 до 200 лв. за едноличните търговци и за юридическите лица, а за повторно нарушение по хипотеза втора – имуществената санкция е в размер от 400 до 1000 лв.

2) Оказване на медицинска помощ в нарушение на изискванията за налично и технически изправно медицинско оборудване и обзавеждане – предполагаща санкция глоба в размер от 50 до 150 лв. за физическите лица и имуществена санкция в размер от 50 до 150 лв. за едноличните търговци и за юридическите лица, при извършване от изпълнител на извънболнична помощ, и съответно – имуществена санкция в размер от 100 до 500 лв. – при изпълнител на болнична медицинска помощ.

3) Нарушаване установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация, с изключение на случаите на явна фактическа грешка – предвижда с глоба в размер от 50 до 150 лв. за физическите лица или с имуществена санкция в размер от 50 до 150 лв. за едноличните търговци и за юридическите лица, при изпълнител на извънболнична помощ и имуществена санкция в размер от 200 до 500 лв. при изпълнител на болнична помощ

Трета подгрупа нарушения предвиждат хипотези на осъществени деяния, налагащи санкции без оглед на осъществяващия ги субект, като същият най-общо е дефиниран като изпълнител на медицинска помощ. Те касаят следните случаи, а именно:

1) Нарушаване изискванията за предписване на лекарствени продукти за домашно лечение, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, определени в НРД – тук предвидената санкция е глоба в размер от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция в размер от 50 до 100 лв. за едноличните търговци и за юридическите лица. За повторно нарушение глобата е в размер от 100 до 200 лв. за физическите лица, а имуществената санкция е в размер от 100 до 200 лв. за едноличните търговци и за юридическите лица.

2) Нарушаване изискванията за предоставяне на информация – наказуемо с глоба в размер от 20 до 50 лв. за физическите лица или с имуществена санкция в размер от 20 до 50 лв. за едноличните търговци и юридическите лица.

3) Неизпълнение на задължение за уведомяване на РЗОК за настъпили промени в обстоятелства, свързани със сключването на индивидуалния договор – глоба в размер от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция в размер от 50 до 100 лв. за едноличните търговци и юридическите лица. За повторно нарушение глобата е в размер от 100 до 200 лв. за физическите лица, а имуществената санкция е в размер от 100 до 200 лв. за едноличните търговци и юридическите лица.

4) Възпрепятстване длъжностните лица на НЗОК, РЗОК да упражнят правата си и да изпълнят задълженията си по този закон – предвиденото наказание е глоба в размер от 50 до 150 лв. за физическите лица или имуществена санкция в размер от 50 до 150 лв. за едноличните търговци и за юридическите лица, като в случай на повторност глобата е в размер от 100 до 300 лв. за физическите лица, а имуществената санкция е в размер от 100 до 300 лв. за едноличните търговци и юридическите лица.

Последната категория нарушения вече касаят специален субект, в частност директор на РЗОК, осъществяващ нарушение, в случай че неправомерно откаже да сключи договор с изпълнител на медицинска помощ, и отказът е отменен по надлежния ред. Същият се наказва с глоба от 300 до 500 лв., а за повторно нарушение – от 600 до 1000 лв.

Паралелно с това е предвидено за нарушаване на разпоредбите на този закон или на нормативните актове по прилагането му да се налага глоба от 100 до 500 лв., а за повторно нарушение – от 200 до 1000 лв. Безспорно се касае за всички останали случаи на нарушение, необхванати от споменатите частни хипотези, обединени като обща норма и изведени финално, на практика – в незначителен аспект. Впрочем това е недостатък на цялото осигурително законодателство, нееднократно се споменава и коментирано и безспорно подлежи на доусъвършенстване по линия на нова законодателна

техника.

Във всички случаи на реализиране на отговорността наказателните постановления се издават от директора на РЗОК¹⁴³ или от оправомощени от него длъжностни лица, а за нарушения, извършени от директори на регионални каси – е предвидено те да се установяват с актове на длъжностни лица от Изпълнителна агенция "Медицински одит", като наказателните постановления се издават от директора на Изпълнителна агенция "Медицински одит".

Конкретния анализ на текстовете сочи неадекватност на нормата основно по линия на два аспекта:

1) Отсъствие на други санкции освен глоба, съответно имуществена санкция, която, предвид сравнително слабото си репресивно въздействие, определено не е основателен профилактичен аргумент за коригиране на поведението и избягване на рецидиви в действията на субекта.

2) От друга страна, наличието и преобладаващото ѝ налагане е съчетано със сравнително ниски размери, дори и в случай на повторност и дори в случай на имуществена санкция, което в известен смисъл прави твърде неоправдано условното разделение на нарушенията предвид извършващия ги субект (изпълнител на извънболнична, съответно болнична помощ), след като на практика разликите в налаганите санкции са твърде несъществени и излишно натоварват масива от норми или създават неоправдан излишък от текстове.

7.3.3. Административни нарушения по ЗКФН

Специални административноправни норми, касаещи нарушения по осъществяване на осигуряването, се регламентират в Закона за комисията за финансов надзор. Съставлявайки надзорен и регулативен орган с компетенции и правомощия в сферата на здравното и допълнителното социално осигуряване, Комисията, съгласно текс-

¹⁴³ ВАС е имал случай да признае на директора на РЗОК правото да налага санкции въз основа на съставени констативни протоколи за нарушаване на НРД или договора между РЗОК и изпълнител на медицинска помощ. Актът за налагане е заповед в качеството ѝ на индивидуален административен акт. Вж. Средкова, Кр. Критичен преглед на практиката на ВАС по държавното обществено осигуряване през 2007. // Юридически свят, № 2, 2008 г.

тове 12 и 13 от ЗКФН, регулира дейността на поднадзорните лица, като приема наредби, предвидени в закон, и издава инструкции и указания, осъществява държавния надзор по осъществява държавния застрахователен надзор по Кодекса за застраховането и Закона за здравното осигуряване, както и осъществява държавния осигурителен надзор по Кодекса за социално осигуряване. В изпълнение на посочените компетенции, същата дава писмени указания относно прилагането и тълкуването на КСО за пазарите на финансови инструменти, Кодекса за застраховането, както и с международни организации и институции в областта на финансовите пазари, ЗЗО, както и на подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане във връзка с осъществяване на финансовия надзор, по предложение на съответния ресорен заместник-председател издава или отказва да издаде и отнема предвидените в КСО и ЗЗО разрешения (лицензии) за извършване на дейност, регулирана от тези закони; по предложение на съответния ресорен заместник-председател разрешава или отказва да разреши сливане, вливане, отделяне, разделяне или доброволно прекратяване на поднадзорни лица, когато такова разрешение се изисква от КСО в случаите, предвидени в закон, взема решение за отправяне на искане до съда за откриване на производство по несъстоятелност на поднадзорно лице, разпорежда писмено освобождаването на едно или повече лица, оправомощени да управляват и представляват поднадзорно лице, в случаите, предвидени в ЗЗО и КСО.

В аспект по гарантиране на компетенциите са и административно-наказателните разпоредби, предвидени в текст 32 от Закона. Същият касае **деяние, съставляващо възпрепятстване на Комисията, нейните органи или надлежно упълномощени служители от нейната администрация при осъществяване на надзорни правомощия, възложени им с този или с друг закон.**

Акът касае фактически действия по отказ за съдействие, непредоставяне на данни или други дължими и кореспондентни форми, релевантни в конкретния случай на реализирана компетентност. Принципно то се допуска като деликт на физическо лице (орган или член на съвет на здравноосигурително дружество или дружество за

допълнително социално осигуряване, както и договарящ осигурител), видно от факта на предвиденото наказание – глоба от 1000 до 5000 лв., както и предвид специалната хипотеза на ал.2, предвиждаща имуществена санкция, в случай че последното се извършва от юридическо лице (пенсионноосигурителните дружества, здравноосигурителни дружества и дружествата за доброволно осигуряване за безработица и/или професионална квалификация) или едноличен търговец.

Деянито е наказуемо, в случай че не представлява престъпление.

При повторно нарушение (т.е. извършено в едногодишен срок от влизането в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за същото по вид нарушение) наказанията са съответно глоба в размер от 2000 до 10 000 лв., а по ал.2 – от 4000 до 16 000 лв.

Актовете за установяване на административните нарушения се съставят от упълномощени от председателя на комисията длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от председателя на комисията, при спазване общата клауза за издаване, обжалване и изпълнение на наказателните постановления по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Проведеното изследване на проблемите, свързани с административноправната защита на осигурителни отношения – обща характеристика на нарушенията и квалификация на деянията, позволява да бъдат направени следните по-съществени обобщения.

Първо, регламентацията на нарушенията инициира законодателен стремеж към санкциониране на максимално широк кръг форми на противоправност, гарантиращ адекватен охранителен и санкционен механизъм както по отношение на трудовите, така и по отношение на осигурителните отношения.

Второ, сравнително добре формулирани хипотези на нарушения и идентификация на нарушители по белези на правния субект.

Трето, липса на специален ред за реализиране на санкции и характерни за същите препратки към общата клауза на административния процес.

Четвърто, преимуществени санкции глоба и имуществена санкция и отсъствие на други административни наказания, особено в случаи на повторност на нарушенията – факт, който на нивото на завишения ръст трудови и осигурителни нарушения създава нагласа за „изкупуване“ на неправомерност и съответно притежава много слаб профилактичен интензитет.

Във връзка с изводите, направени в хода на настоящата работа, както и с изложените на тази основа обобщения, биха могли да се изведат следните предложения *de lege ferenda*, отразяващи необходимите по-съществени изменения и допълнения спрямо сега действащата нормативна уредба. На ниво осигурително законодателство необходимостта от усъвършенстване на съставите може да се очертае в следните насоки:

- Освен стремеж към кодифициране да се постигне по-висока степен на единна цялост в регламентацията на нарушенията.

- Да се избегне типичното както за КСО, така и за допълнителните актове от ЗЗО и ЗКФН диференциране на норми единствено с оглед извършващия деянието субект – факт, който излишна законова хаотичност и липса в икономия на нормите.

- С цел максимална логическа систематика, при създаване на текстове те да бъдат подредени от обща към частна хипотеза на нарушения, а не, както вече се спомена в някои раздели, общата хипотеза да се очертава като алинея на частния текст.

- Необходимост от синхронизиране размера на имуществените санкции, съответно глоби в основни случаи и случаи на повторност, касаещи идентични нарушения, извършени от различни субекти.

- Да се намери място и на наказанието лишаване от право да упражнява професия или дейност, което към момента изобщо не се предвижда като санкция, а е очевидно необходимо особено в сферата на нарушения, извършвани от длъжностни лице, органи на дружества или членове на съвети.

§7.4. Наказателна отговорност за нарушаване на осигурителното законодателство

Създаването и изграждането на осигурителната система пос-

редством специфицираните с оглед особеностите ѝ актове я очертава като система, респ. отрасъл, на който съответства определен предмет – осигурителното правоотношение. Както вече се коментира, последните се дефинират като вид обществени отношения, възникващи в процеса на акумулиране на средства в осигурителните фондове и разходването на тези средства, с цел материално обезпечение на осигурените лица в случаите, когато те сами не могат да реализират доходи, необходими за задоволяване на основни жизненни потребности, поради настъпили в обективната действителност осигурени социални рискове и техните негативни последици.

Правилното разбиране на наказателния механизъм и реакцията на нормата по защита на отношението предполага изясняване на някои типични, специално правни категории и институти. В посочения смисъл теорията приема, че типичното осигурително правоотношение се характеризира с четири основни елемента, а именно – обект, страни, съдържание, както и основание за неговото възникване, изменение и прекратяване.

Обект на осигурителните правоотношения са определени материални престации, за които е типично дефинирането им на две основни нива, отчитащи типа, характера и същността на конкретното осигурително правоотношение, а именно – досежно правоотношения по акумулиране на средства в осигурителните фондове такъв обект се явява (респ. анализира и изучава) съответната осигурителна вноска, а при осигурителните правоотношения по разходване на средствата за обществено осигуряване, това са съответно обезщетенията, пенсиите, социални помощи и др. Страни по правоотношението са три категории субекти – осигурителят, осигуреният и осигурителният орган. Като носители на осигурителните права и задължения, последните влизат в две категории правоотношения помежду си: между осигурителя и осигурителния орган и между осигурения лице и осигурителния орган.

Съдържание на защитаваното правоотношение е комплексът от осигурителни права и задължения на участващите субекти.

Наказателно правната отговорност, касаеща нарушаващи осигурителните правоотношения деяния, е регламентирана в глава седма на НК, озаглавена “Престъпления против финансовата, данъчна-

та и осигурителната система”. Тя обединява съставите изпиране на пари (чл. 253), кредитна измама (чл. 254), нецелева употреба на бюджетни средства (чл. 254а), използване не по предназначение на финансови средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от ЕС на българската държава (чл. 254б), избягване установяването или плащането на данъчни задължения (чл. 255), противозаконно създаване на пречки на данъчен орган да изпълни свое законово задължение (чл. 258), създаване на юридическо лице с идеална цел или учредява фондация, която не извършва или извършва привидно обявената при регистрацията ѝ дейност, и цел, за да получава под нейно прикритие кредити, да бъде освободен от данъци, да получава данъчни облекчения или да получи друга имотна облага, както и да извършва забранена дейност (чл. 259), разрешено изплащането на възнаграждения, без да са внесени всички дължими задължителни осигурителни вноски (чл. 259а), даване на невярна оценка или заключение за стойността на оценявано имущество, както и заверяване на неверен годишен счетоводен отчет на търговец (чл. 260, ал. 1).

Родов обект на престъпленията по тази глава са обществените отношения, правилното управление на които гарантира нормално функциониране на взаимовръзките в посочените сфери, както и надлежност в поведението на задължените субекти, явяващи се данъчно задължени, осигурително задължени лица, опериращи с бюджетни средства, оценители и т.н. В посочения смисъл непосредствен предмет на деянията са имущества, средства или финансови, респ. данъчни задължения, оперирането по престъпен начин с които засяга фискални или насрещни имуществени интереси.

В съвсем тесен смисъл НК установява едно единствено престъпление против осигурителната система, дефинирано в текста на чл. 259а от НК, който с Решение №14/23.11.2000г. на Конституционния съд е обявен за противоконституционен. Факта на произнасянето на съда по съдържанието му на практика го прави неприложим от наказателните съдилища, но дотолкова, доколкото липсва изрична отмяна на текста, той би могъл да бъде съответно анализиран. Съгласно текста се предвижда наказание лишаване от свобода до три години за “дължностно лице, което разреши изплащането на

възнаграждения, без да са внесени всички дължими задължителни осигурителни вноски, ако невнесеното е в големи размери”.

Обект на престъплението са категорията обществени отношения, гарантиращи своевременно и надлежно привеждане на средства към фондовете на общественото осигуряване, формирани и функциониращи с цел материално обезпечение на осигурения в хипотези на реализиран социален риск¹⁴⁴.

Аналогично, предмет на деянието, са осигурителни вноски, и по-специално онези от тях, дължими, както изрично се посочва по линия на задължителното (съответно задължително и допълнително задължително обществено) осигуряване. Размерът на последните се определя ежегодно с ЗБДОО, съобразно обхванатите осигурени социални рискове в процент от осигурителния доход на лицата. Принципът на постъпването им е по отделните фондове на осигуряването – съответно “Трудово злополука и професионална болест”, “Общо заболяване и майчинство”, “Безработица” и “Пенсии”, съответно за сметка на работодателя или в установеното от Кодекса процентно съотношение в частта и за сметка на задължения.

Изпълнително деяние на състава е възможно чрез действие на компетентното лице – в частност предполага и изисква формална постъпка (акт или процедура), явяваща се основание за изплащане на възнаграждения, и никога допустителство или бездействие като форма на причастност.

Субектът на деянието е специален, то е съставомерно при извършването му от “длъжностно лице”, и по-специално такова, което е служебно задължено по отношение вземането на решение за изплащане на възнаграждения.

Спецификата на деянието и съставомерната му форма на действие в тесен наказателноправен смисъл предполага неговото извършване умишлено – с пряк или евентуален умисъл.

Разрешеното изплащане на възнаграждения е резултатно престъпление – следва да се счита за довършено към момента на факта

¹⁴⁴ Мръчков, В. Цит. съч., 2010, с. 128–129.

на невнесени осигурителни вноски¹⁴⁵, но при изричната предпоставка те да са в големи размери¹⁴⁶. Аргумент на противното предполага липса на съставомерност при незначителни или малки, предвид обема си, дължими суми, по преценка на законодателя необосноваващи наказателното санкциониране на извършителя.

Хипотеза на отпадаща наказателна отговорност предвижда ал. 2 на текста, съгласно която “деецът не се наказва, ако до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд изпълни изцяло задължението си заедно с дължимите лихви”.

Както вече се посочи, текстът на чл. 259а е авторитетно обявен за противоконституционен при излагане на следните мотиви, а именно – приема се, че прилагането му “застрашава осъществяването на основни конституционни принципи – чл. 4 от Конституцията (България е правова държава, която гарантира живота на гражданите) и чл. 16 от Конституцията (“Трудът се гарантира и защитава от закона”). Систематичното изнасяне на този принцип сред основните конституционни начала изразява значимостта му на условие за нормално и достойно човешко съществуване, предпоставка за удовлетворяване на естествените човешки потребности. Правото на труд е безсмислено, ако срещу него не стои насрещно задължение за заплащане на възнаграждение. Следователно, конституционното задължение на държавата по чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията да създава “условия за осъществяване” на правото на труд по необходимост включва задължението ѝ да създава условия за изпълняване на задължението на работодателя да изплаща трудовото възнаграждение за положения труд. С приемането на § 6 от ЗИДНК държавата прави точно обратното – обявява за престъпление изпълнението на конституционно установеното задължение на работодателя да заплати трудовото възнаграждение. Създава се противоконституционно

¹⁴⁵ По смисъла на чл. 7 от КСО осигурителните вноски, които са за сметка на осигурителите, се внасят едновременно с изплащане на дължимото възнаграждение или на част от него, а частта от тях, която е за сметка на осигурените, се внася при изплащане на възнаграждението, без да се удържа от авансовите плащания, освен когато за съответния месец е платен само аванс.

¹⁴⁶ По дефиниция на чл. 94, т. 14 от НК и по аналогия на данъчните задължения посоченият критерий е както е известно в рамките на сума, надвишаваща петдесет пъти минималната работна заплата.

законово основание за длъжностното лице, в случая работодателя, да откаже изплащането на трудови възнаграждения, като се позове на невъзможността да внесе задължителните осигурителни вноски и на заплахата от наказателна репресия по оспорената разпоредба. Съдът отчита, че гражданите имат и право на обществено осигуряване – чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Разбира се, законодателят трябва да създаде законови условия за осъществяването и на това право. При създаването на законовата уредба обаче той е длъжен да съобрази различието в целта и функциите на трудовото възнаграждение и целта и функциите на общественото осигуряване. От тази гледна точка фактическата конкуренция, която възниква между правото на труд и на минимално трудово възнаграждение, от една страна, и правото на обществено осигуряване, от друга страна, законодателно може да бъде решавана само в полза на първото – чл. 16 и чл. 48, ал. 5 от Конституцията. Като конституционна ценност правото на лицето на минимално трудово възнаграждение има приоритет пред правото на обществено осигуряване. Съдът отчита, че от гледна точка на социалната концепция за същността на социалното осигуряване системата на последното се основава не само върху волята на осигуреното лице (работника), но и върху интересите на обществото като цяло. Основен конституционен принцип е обаче, че интересите на обществото не могат да служат като основание за ограничаване на основни конституционни права дори на един отделен гражданин¹⁴⁷. Обратната практика, характерна за общества, изградени върху тоталитарни принципи на организация, е отречена от съвременните демократични конституции, които издигат "във върховен принцип правата на личността..."

Предвид приетия Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, въвеждащ принципите и общи производства по установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски (обозначени с общото понятие публични задължения), както и въвеждащ института на т.нар. орган по приходите е допустимо да се направят и известни предложения *de lege ferenda* по отношение на

¹⁴⁷ Изключенията от това правило са изброени изчерпателно и изрично в чл. 57, ал. 3 от Конституцията.

наказателните текстове. В този смисъл те могат да се конкретизират на следните нива:

1) В частност и с оглед чл. 12, т. 6 и т. 7 от ДОПК, органът по приходите е компетентен “проверява счетоводни, търговски или други книжа, документи и носители на информация с оглед установяване на задължения и отговорности за данъци и задължителни осигурителни вноски, както и нарушения на данъчното и осигурителното законодателство; изисква и събира оригинални документи, данни, сведения, книжа, вещи, извлечения по сметки, справки и други носители на информация с цел установяването на задължения и отговорности за данъци и задължителни осигурителни вноски, както и нарушения на данъчното и осигурителното законодателство...” Подобно уеднаквяване режимът на публичните задължения, предвид компетентния по отношение на тях орган и обща процедура по установяване и събиране, дава основание да се предложи, като престъпления срещу осигурителната система да се причислят и текстовете на чл. 255¹⁴⁸ и чл. 258¹⁴⁹ от НК.

2) Чл. 255 от НК може да се промени във вида “който избегне установяване или плащане на данъчни и осигурителни задължения в големи размери...”, а чл. 258 от НК – съответно “който противозаконно пречи на орган по приходите да изпълни свое законово за-

¹⁴⁸ Чл. 255 (Нов – ДВ, № 62, 1997, в сила от 06.11.1997 г., изм. ДВ, № 75, 2006, в сила от 13.10.2006 г.), ал. 1: Който избегне установяване или плащане на данъчни задължения в големи размери, като: 1) не подаде декларация; 2) потвърди неистина или затаи истина в подадена декларация; 3) не издаде фактура или друг счетоводен документ; 4) унищожи, укрие или не съхрани в законоустановените срокове счетоводни документи или счетоводни регистри; 5) осъществява или допуска осъществяването на счетоводство в нарушение на изискванията на счетоводното законодателство; 6) състави или използва документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ при упражняване на стопанска дейност, при водене на счетоводство или при представяне на информация пред органите по приходите или публичните изпълнители; 7) приспадне неследващ се данъчен кредит, се наказва с лишаване от свобода до пет години и с глоба до две хиляди лева.

¹⁴⁹ Чл. 258 (Нов – ДВ, № 62, 1997), ал. 1: Който противозаконно пречи на данъчен орган да изпълни свое законово задължение, се наказва с лишаване от свобода до три години и глоба от хиляда до две хиляди лева. Ал. 2: Ако деянието по ал. 1 е извършено чрез сила или заплашване, наказанието е лишаване от свобода от една до шест години и глоба от две хиляди до пет хиляди лева.

дължение...”

Самият факт на анализиране на настоящия текст, обявен за противоконституционен, налага два основни извода – законодателната воля за защита на нарастващата по значимост категория осигурителни отношения не е реализирана по действащ, правно ефективен и надежден с оглед защита на правата начин. Създаването на единствен състав в глава престъпления, озаглавена “Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната система”, който е на практика лишен от възможност за приложение обрича значителна част престъпни посегателства в сферата на осигуряването на липса от каквато и да е наказателна санкция, съответно и с още по-голямо значение – изобщо на обявяването им за съставомерни и укорими от наказателната и юридическа етика.

От друга страна, в частност и предвид на общото изследване, защитата на трудовите и осигурителни права безспорно следва да се подчертае законовото приоритирането на комплекса трудови граждански права (конституционни и по специалните закони) пред системата и целите на осигуряването. Правото на труд, начините на реализирането му и формите на прояви в различни правоотношения се гарантира като ползващо се с висока степен на защита дори и в хипотези, на които ограничаването му засяга защита на значими с оглед същия субект (работник – осигурен) отношения, в частност – изплащане на възнаграждение пред изплащането на осигурителна вноска, при все че последната се определя като цена на прехвърляне на риска от настъпил осигурителен случай от осигурения към осигурителната система.

Както е видно повече от безспорно е пълното отсъствие на каквито и да било санкциониращи и инкриминиращи, засягащи осигурителните права деяния. Подобен подход е неоправдан на фона на тенденцията по нарастване злоупотребите, деянията и деликтите в сферата на общото и здравно осигуряване. От друга страна, предвидените в последните изменения на Кодекса нови форми, респ. санкции на административни нарушения безспорно следва да намерят наказателноправен еквивалент чрез съответни инкриминирани състави. В посочения смисъл бихме предложили:

1) Въвеждане на състави, при които аналогично на административноправната уредба да се санкционира наказателно съставянето на документ с невярно съдържание или предоставянето на неверни данни, послужили като основание за получаване на осигурителни плащания, при изискване последните да са в големи размери.

2) Инкриминиране на деяние, представляващо неправомерно опериране с данни, осъществимо във формите съставяне на документ с невярно съдържание и предоставяне на неверни данни, при общност на целта – да се избегне плащането на задължителни осигурителни вноски.

3) Извън хипотезата на коментирания текст да се криминализира поведение, представляващо неплащане на осигурителни, съответно здравноосигурителни вноски от самоосигуряващи се лица, при оправдаващи наказателното санкциониране размери. Последното се налага от трайната тенденция на нарастващи неизпълнения на осигурителни задължения, за които явно налаганите санкции са слаб или неаргументиращ правомерност в поведението профилактичен елемент.

Глава осма

Контрол за спазване на осигурителното законодателство

§8.1. Контрол за спазване на осигурителното законодателство според КСО

Дифинирането на понятието за контрол и теоретизирането му през призмата на осигурителното законодателство разкрива два основни аспекта на установяване и вид, а именно – административен и финансов¹⁵⁰. Нормативното регламентиране на осигурителноправния контрол е система от динамична, разноотраслова и разнородна предвид обекта си проблематика, обединяваща принципите за съобразност на основното задължително и допълнително социално, пенсионно и здравно (задължително и доброволно) осигуряване. В посочения смисъл последният се диференцира на няколко различни

¹⁵⁰ По въпросите на контрола вж. Мръчков, В. и др. Коментар на КЗОО. София, 2000, с. 323–349.

нива, познати в теорията като диференцирани предвид своя обект¹⁵¹, характер¹⁵² и нормативна основа, но при спазване на общата дефиниция за касателството на властническа изпълнително – разпоредителна дейност с централизиран и единен предмет – приложение на осигурителното законодателство.

С оглед конкретната научна цел на авторите ще анализираме същността на контролната дейност предвид три нива, а именно:

- **на административния осигурително правен контрол, в тесен смисъл и предвид осъществяването му по линия на задължителното обществено осигуряване;**
- **контрол за спазване на здравноосигурителното законодателство;**
- **контрол за спазване на пенсионното осигуряване.**

Административноправният осигурителен контрол, в тесен смисъл поради необходимостта от анализирането му, предполага да изясним тясно функционалния му характер, еднородност на подконтролния обект, но едновременно с това доразвитие и усъвършенстване предвид ново наложена социално-икономическа конюнктура. Понастоящем същият е диференциран предвид насоките на приложение и компетентност на реализиращите го субекти в два основни акта – КСО и Данъчно- осигурителния процесуален кодекс.

Кодексът на социалното осигуряване, в качеството си на общ нормативен акт, регламентира като контролни, предвид спазването на нормативните актове по държавното обществено осигуряване и във връзка с дейността, възложена на НОИ (чл. 107, ал. 1 от КСО), т.нар. контролни органи на НОИ, дефинирани в теорията като специализирани административни органи със специална контролна компетентност.

При подконтролност на обекта – спазване на осигурителноправни актове, последните разполагат със следните властнически правомощия, а именно:

¹⁵¹ Според обекта на контрола, същият се дели на контрол пз спазване на здравноосигурителното законодателство, контрол за спазване на здравноосигурителното законодателство и контрол по Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта. Вж. Мръчков, В. Цит. съч., 2010, с. 495.

¹⁵² Съответно административен, финансов, вътрешно и външноведомствен контрол.

1. Да проверят всички физически и юридически лица за дейността, възложена на НОИ; за извършване на проверките те имат право на свободен достъп до работните помещения и обекти – в синхронизация на последното е и насрещното задължение на подконтролните субекти да представят на контролните органи на НОИ исканите от тях документи, сведения, справки, декларации, обяснения и носители на информация, свързани със спазване на осигурителното законодателство във връзка с дейността, възложена на НОИ, както и да оказват съдействие при изпълнението на служебните им задължения.

2. Да предприемат мерки за привличане към отговорност лицата, виновни за нарушаване на нормативните актове по държавното обществено осигуряване и на разпоредбите за дейността, възложена на НОИ.

3. Да дават задължителни предписания за спазване на разпоредбите по държавното обществено осигуряване и дейността, възложена на НОИ.

4. Да изискват от едноличните търговци и юридическите лица и техните поделения при проверки и ревизии да декларират банковите си сметки в страната, както и да предоставят документи, свързани с търговската им дейност.

5. Да извършват насрещни проверки и да назначават вещи лица.

6. Да извършват контролно-ревизионна дейност съвместно с органите на НАП по план, предварително съгласуван между управителя на НОИ и изпълнителния директор на НАП.

7. Да изискват и изземват от физическите и юридическите лица оригиналните документи на прекратени осигурители без правоприменик, въз основа на които се установява осигурителен стаж и доход.

В реализиране на правомощията си специализираните контролни органи поддържат две основни контролни инструмента:

1) Т.нар. сигнална функция (чл. 108а от КСО), изпълнявана по отношение на прокурорските органи – в случай на установени създадени документи с невярно съдържание във връзка с извършени осигурителни плащания.

2) Съставяне на ревизионни актове за начет (чл. 110 и сл. от КСО)¹⁵³ в хипотези на причинените от физически и юридически лица щети на държавното обществено осигуряване, от неправилно извършени осигурителни разходи и от издадени документи с невярно съдържание. По съставените актове за начет отговорните лица могат да направят възражения в 7-дневен срок от връчването им, като контролният орган се произнася по възражението с мотивирано заключение.

За събиране на сумите по ревизионните актове за начет длъжностното лице, на което е възложено ръководството на контрола по разходите на държавното обществено осигуряване в съответното поделение на НОИ, издава разпореждания. Разпорежданията подлежат на доброволно изпълнение в 14-дневен срок от връчването им.

Паралелно с компетенция по контрол е оторизиран и управителят на НОИ, респ. ръководителите на неговите поделения. В частност последните е предвидено да издават задължителни предписания за спиране изпълнението на разпореждания и действия на осигурители и длъжностни лица, които са в нарушение на осигурителното законодателство във връзка с дейността, възложена на НОИ. Предвид характера си на обвързващи императиви за поведение те са и основни контролни инструменти, респ. коректив в прилагането на нормата със задължителен и властнически характер¹⁵⁴.

Динамиката в развитието на правната уредба, главно предвид синхронизацията на режимите на осигурителните и данъчни задължения, доведе до създаването и на т.нар. данъчно-осигурителен контрол, ангажиращ контролни функции на органа по приходите досежно установяването и събираемостта на задължителните осигурителни вноски. Данъчно-осигурителния процесуален кодекс въвежда институтите ревизии и проверки (чл. 110–118 от ДОПК), дефинирайки ги като съвкупност от действия на органите по приходите,

¹⁵³ В посочения аспект и предвид двата основни контролни инструмента теорията условно разграничава осъществявания контрол на административен и финансов (реализиран по линия на съставяни и изпълнявани административни актове). Вж. Мръчков, В. Цит.сч., 2010, с. 499.

¹⁵⁴ За същността на актовете вж. Лазаров, К. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 30–44.

насочени към установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, съответно съвкупност от действия на органите по приходите относно спазването на данъчното и осигурителното законодателство. Изрично се конкретизира, че с проверка могат да се установяват определени факти и обстоятелства от значение за задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, но не и задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски на проверяваното лице. Проверката се извършва от органите по приходите, без да е необходимо изрично писмено възлагане, като за резултата от същата се съставя протокол, когато в закон не е предвиден актът, с който проверката трябва да завърши.

Ревизионното производство¹⁵⁵ се образува с издаването на заповедта за възлагане на ревизията, като в частност може да се възлага от органа по приходите, определен от териториалния директор на компетентната териториална дирекция, изпълнителния директор на НАП или определен от него заместник изпълнителен директор – за всяко лице и за всички видове задължения и отговорности за данъци и задължителни осигурителни вноски. Със заповедта за възлагане се определят следните задължителни реквизити: 1) данните за ревизираното лице; 2) ревизиращите органи по приходите; 3) срокът за извършване на ревизията; 4) ревизираният период; 5) видовете ревизирани задължения за данъци и/или задължителни осигурителни вноски; 6) други обстоятелства, имащи значение за ревизията.

Последната се връчва на ревизираното лице, без възможност да се обжалва отделно от ревизионния акт.

Срокът за извършване на ревизията е до три месеца и започва да тече от датата на връчването на заповедта за възлагане, като не по-късно от 14 дни след изтичането на срока за извършване на ревизията органът съставя ревизионен доклад, съдържащ имената и длъжността на органите, които го съставят; номера и датата на док-

¹⁵⁵ Както вече имавме случай да отбележим, ревизионното производство по реализиране на имуществена отговорност, предвидена в КСО, се разглежда в съответния ѝ раздел, а дотолкова, доколкото ревизионното производство по реда на ДОПК касае и установяване на задължения за осигурителни вноски, същото подлежи на правен анализ в рамките на изследването за общия осигурителен контрол.

лада; данни за ревизираното лице; обхвата на ревизията и другите обстоятелства от значение за извършването ѝ; извършените процесуални действия и установените факти и обстоятелства и доказателствата за тях; направените фактически и правни изводи и основанията за тях; предприетите действия за обезпечаване на публичните вземания; предложение за установяване на задълженията; опис на приложените доказателства; подписи на органите по приходите, съставили доклада. Ревизионният доклад заедно с приложенията се връчва на ревизираното лице в тридневен срок от съставянето му.

Ревизираното лице може да направи писмено възражение и да представи доказателства в 14-дневен срок от връчването на ревизионния доклад пред органите, извършили ревизията. Когато срокът е недостатъчен, той се удължава по искане на лицето, но с не повече от един месец. В тридневен срок от изготвянето на ревизионния доклад органите, извършили ревизията, уведомяват писмено органа, който я е възложил.

След получаване на уведомлението органът, възложил ревизията, определя със заповед компетентният да издаде ревизионния акт орган по приходите.

Определеният със заповедта орган изисква преписката от органите, извършили ревизията, и в 14-дневен срок от подаване на възражение или изтичане на срока за подаване на възражение:

1. Издава ревизионен акт в хипотези, при които се установяват, изменят и/или прихващат задължения за данъци и за задължителни осигурителни вноски; възстановява резултати за данъчен период, подлежащи на възстановяване, когато това е предвидено в закон; възстановява недължимо платени или събрани суми.

2. Прекратява производството със заповед, когато установяването на задължения или отговорности в конкретното производство е недопустимо.

Ревизионният акт или заповедта за прекратяване заедно със заповедта се връчват на ревизираното лице в 7-дневен срок от издаването.

Ревизионният акт се издава от органите по приходите, в писмена форма и следва да съдържа: 1) името и длъжността на органа,

който го издава; 2) номера и датата на акта; 3) данни за ревизираното лице; 4) обхвата на ревизията и другите обстоятелства от значение за извършването ѝ; 5) мотиви за издаване на акта; 6) разпоредителна част, с която се определят правата, задълженията или отговорностите и начина и срока за изпълнението им; 7) пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва актът; 8) подпис на органа по приходите, издал ревизионния акт.

Ревизионният доклад се прилага към ревизионния акт и е неразделна част от него. Органът по приходите е длъжен да обсъди направените срещу ревизионния доклад възражения и представените доказателства.

Новоприетият Закон за инспектиране на труда, дефинирайки (чл. 4, ал. 1 от ЗИТ) инспектирането като дейност по контрола относно спазване на трудовото и осигурителното законодателство и специализирания контрол по Закона за насърчаване на заетостта и Закона за здравословни и безопасни условия на труд, предвижда т.нар. Национална система за инспектиране на труда, в рамките на която осигурителноправният контрол се установява на две нива (чл. 6, ал. 1, т. 12):

1) Контрол, осъществяван от изпълнителния директор на НАП по отношение на:

а) спазването на осигурителното законодателство, съгласно правомощията му;

б) работодателите за изпълнението на задълженията им, свързани с подаване на уведомления до съответната териториална дирекция на НАП за сключване, изменение или прекратяване на трудови правоотношения;

2) Контрол, осъществяван от управителя на НОИ, по спазването на осигурителните права на осигурените лица съгласно КСО (чл. 6, ал. 1, т. 13).

В посочения смисъл е видна рязка промяна в теоретичното дефиниране на контрола, а именно традиционно определян като такъв по прилагане на действащото осигурително законодателство, същият към настоящия момент се конкретизира и установява на различни нива, а именно:

От една страна, по прилагане на законодателството в тесен смисъл на думата се насочва към изпълнителния директор на НАП, а по отношение спазването на осигурителните права на осигурените лица – към управителя на НОИ. Така той се въвежда изключително като финансов, децентрализира се и то извън рамките на общата норма, пряко конфронтирайки се с нея, както е видно на нива въвеждане на контролни функции досежно спазването на осигурителните права на осигурените лица, без да се уточни дали ако същите касаят установяване и събираемост на съответните им осигурителни вноски, не следва да се осъществява от органите на НАП.

От друга страна, въвеждайки във функция на НАП спазване на осигурителното законодателство, се противоречи на КСО, където правомощието по дефиниция и с оглед самия характер на институцията е компетентност на НОИ. Очевидно се касае за несвършено законово решение, при което отсъства както синхрон с актуалното законодателство, така и създаване на противоречиво дефинирани хипотези, създаващи разнопосочният в тълкуването и духа на адекватната практика.

Паралелно с това актът предвижда създаването на постоянен орган за осъществяване на координация, консултации и сътрудничество при инспектирането на труда, определен като Национален съвет за инспектиране на труда и председателстван от министъра на труда и социалната политика или оправомощено от него длъжностно лице. Същият е предвидено да се състои от ръководителите на контролните органи на Изпълнителната агенция "Главна инспекция по труда"; НАП и НОИ, отделни министерства – представители на организациите на работодателите, признати за представителни на национално равнище, както и представители на организациите на работниците и служителите, признати за представителни на национално равнище. Функциите, реалните и конкретни компетенции, а също и актовете и свързаните с тях мерки очевидно са предмет на бъдеща, подзаконова уредба, която във всички случаи следва да съответства на следните необходими:

1) безспорност в правомощията, отсъствие на дублирани компетенции и конкретност по вид на предвидените за прилагане адми-

нистративни мерки;

2) установяване качество на регулативност във функциите при компетентност за издаване на административни актове с властнически и задължителен относно подконтролните обекти характер;

3) разширяване формите за координация на институциите извън рамките на Съвета, които към момента на ниво съвместни проверки и обмен на информация са недостатъчни предвид съответната на свързаните с тях и осъществяващите ги субекти компетентност.

§8.2. Здравноосигурителен контрол

Здравноосигурителният контрол е специфична контролна дейност, регламентирана по линия на задължителната специална норма (чл. 70–77 от ЗЗО) и дефинирана съгласно особеностите на регламентацията си на две основни нива: административен и финансов контрол. **Административният здравноосигурителен контрол е специфицирана вътрешноконтролна дейност, реализирана от органи на НЗОК, разпределена предвид особеностите на компетенциите им на три основни нива.** Цялостен контрол върху дейността по задължителното здравно се упражнява от Директора на НЗОК и в частност на ниво спазване на здравноосигурителното законодателство, изпълнение и прилагане на националния рамков договор, както и договорите на касата с изпълнителите на медицинска помощ. Същият е компетентен да разпорежда със заповед извършване на проверка от РЗОК с участието на служители на НЗОК, както и да възлага проверка в 14-дневен срок от получаването на решението на Сметната палата за търсене на отговорност, с приложени към него материали от одита или одитния доклад по Закона за Сметната палата.

Непосредственият контрол по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ се осъществява чрез проверки, лекари-контрольори, и лекари по дентална медицина – контрольори, въз основа на заповед на директора на РЗОК. Касе се за контрол, реализиран на територията на съответната РЗОК на ниво оказвана медицинска помощ и на ниво изпълнението на договорите за отпускане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели,

заплащани напълно или частично от НЗОК. В посочения смисъл, контролът, свързан с оказването на медицинска помощ, осъществяван от лекари-контрольори, има за обект вида и обема на оказаната медицинска помощ, вида и количествата на предписаните лекарствени средства, както и съответствието между оказаната медицинска помощ и заплатените суми.

Лекарите-контрольори и лекарите по дентална медицина – кон-
ноьори осъществяват дейността си по подадени жалби чрез внезапни проверки на случаен принцип на 2 на сто от изпълнителите на медицинска помощ от обхвата на всяка РЗОК и в случаите на установяване превишаване на разходите за медицинска помощ с 25 на сто или повече за едно шестмесечие. При установяване на нарушение лекарят -контрольор или лекарят по дентална медицина – контро-
льор съставя акт за установяване на административно нарушение. Актът се подписва от лекаря-контрольор или лекаря по дентална медицина – контрольор. Екземпляр от акта се предявява на провере-
ното лице срещу подпис, а в 14-дневен срок от подписването му той се изпраща на директора на съответната РЗОК заедно с възражения-
та и събраните доказателства по преписката. Проверяваното лице има право да направи писмено възражение по акта за установяване на административно нарушение в тридневен срок от подписването му.

Паралелно с това са предвидени компетенции по налагане на санкции, осъществявани от директора на РЗОК. Същите се реализи-
рат като следствие от упражнявания от контрольорите контрол и касаят получаване на суми без правно основание от изпълнителите, следствие или не на извършено по закона нарушение. В случаите, когато изпълнителят на медицинска и/или дентална помощ е полу-
чил суми без правно основание, които не са свързани с извършване на нарушение по специалния закон, и това е установено при проверка от контролните органи, изпълнителят е длъжен да възстанови сумите след съставяне на съответния протокол. Лицето – обект на проверката, има право да представи писмено възражение пред ди-
ректора на РЗОК в 7-дневен срок от връчване на протокола. След изтичане на срока за възражението директорът на РЗОК издава пис-

мена покана за възстановяване на сумите, получени без правно основание, която се връчва на изпълнителя на медицинска и/или дентална помощ. Поканата за възстановяване на сумите подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Когато изпълнителят на медицинска и/или дентална помощ е получил суми без правно основание в резултат на извършено нарушение, директорът на РЗОК удържа неоснователно платените суми и налага определените в този закон наказания. Аналогично, в случаите, когато лицето – обект на проверката, направи възражение, директорът на РЗОК издава писмена покана за възстановяване на сумите, получени без правно основание, след влизане в сила на наказателното постановление за извършеното нарушение.

Контролът върху дейността на директора на НЗОК и директорите на РЗОК се осъществява от надзорния съвет съгласно разпоредбите на този закон и Правилника за устройството и дейността на НЗОК.

Финансовият контрол върху здравното осигуряване се извършва от външни специализирани органи на ниво бюджет и цялостна дейност. В посочения смисъл контролът по изпълнението на бюджета на НЗОК се осъществява от Сметната палата, а цялостният финансов контрол на НЗОК се осъществява по реда на Закона за държавната финансова инспекция.

Непосредствен контрол върху осъществяваната дейност се осъществява чрез извършвани от длъжностни лица от РЗОК – финансови инспектори, проверки, на нивото на които последните имат право:

- 1) да проверяват отчетните документи на изпълнителите на медицинска и/или дентална помощ, регламентирани в НРД;
- 2) да извършват контрол по законосъобразността на финансовата дейност на изпълнителите на медицинска и дентална помощ по договорите им с РЗОК;
- 3) да извършват проверки по жалби на осигурени лица и работодатели, свързани с финансови нарушения.

За изпълнение на посочените дейности финансовите инспектори имат право на достъп до информация от работодателите, осигу-

рените и изпълнителите. По отношение регламентацията на дейностите на финансовите контролори, констатирането на нарушения, подаването на възражения и налагането на административно наказание се прилагат аналогично процедурите, по които работят лекарите-контролори и лекарите по дентална медицина – контролори.

Финансовият контрол по приходите на НЗОК от здравноосигурителните вноски и дължимите лихви се осъществява от контролните органи на НАП по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Специфичен по характер е и **контролът върху доброволното здравно осигуряване**, обособен предвид характера на осигуряването, необходимостта от разрешителния режим на упражняването му, както и централизирането на контрола с оглед характера на специфичните му компетенции.

По линия на анализиране правната систематика, както и предвид дефинитивния законодателен подход при изясняване на определени термини, би могло да се обобщи, че доброволното здравно осигуряване е изцяло зависимо от волята на осигурения и допълващо основния негов вид здравно осигуряване, което предвид своята същност е предоставяне на осигурените лица медицински и други услуги съгласно НРД, както и извън обхвата на задължителното здравно осигуряване. Предвид посоченото, типични негови белези са: изключително доброволният му характер, същността му на допълнително спрямо основното здравно осигуряване, предоставянето на стоки и услуги както в кръга, така и извън кръга на задължителното осигуряване и не на последно място – характера на посочените стоки и услуги следва да се възприема и тълкува единствено като такъв от чисто медицински и единствено медицински характер.

От доброволния, допълнителен характер на осигуряването следва да се подчертаят два основни момента, а именно: ясно се дефинира кръга на осигурените лица, както и самия начин за провеждане на осигуряването – по пътя на взаимното договаряне и чрез договор между осигурения и специализирани в сферата субекти.

Механизмът за провеждане на осигуряването е изцяло договорен и съгласно текстовете на закона се осъществява чрез предлага-

не, сключване и изпълнение на здравноосигурителни договори.

Регламентиращата осигуряването материя предвижда три основни вида договори – договор между осигурения и осигурителното дружество, договор между здравно осигурителното дружество работодатели, членове на семейства и други осигуряващи, които осигуряват за своя сметка физически лица, както и договор между дружествата за доброволно здравно осигуряване и изпълнителите на медицинска помощ.

Доброволното здравно осигуряване се извършва по два начина, посочени в закона като възстановяване на разходи и абонаментно обслужване.

Доброволното здравно осигуряване чрез възстановяване на разходи е форма, при която здравноосигурителното дружество частично или изцяло възстановява разходите за здравно обслужване на осигурените лица при настъпване на предвидените в здравноосигурителните договори случаи. Разходите могат да се възстановяват както на изпълнителите, така и на осигурените лица за предоставените или за заплатените здравни услуги и стоки.

Доброволното здравно осигуряване чрез абонаментно обслужване е форма, при която здравноосигурителното дружество при настъпване на предвидените в здравноосигурителните договори случаи осигурява предоставянето на определени здравни услуги и стоки на осигурените лица от определени изпълнители на медицинска помощ, с които здравноосигурителното дружество е сключило договор.

Както вече беше изяснено правни субекти, осъществяващи дейността по доброволно здравно осигуряване, са здравноосигурителните дружества.

Контролът върху дейността на дружествата се упражнява на две основни нива, а именно:

- 1) контрол при предоставяне и отнемане на лицензия¹⁵⁶;
- 2) непосредствен контрол върху дейността на лицензирано здравноосигурително дружество.

¹⁵⁶ Повече за спецификата на лицензирането като форма на контрол вж. Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове. София, 1999, с. 15–16.

Съгласно чл. 99а от ЗЗО, издаването на лицензия може да бъде отказано, ако:

1) учредяването и органите за управление на дружеството не отговарят на изискванията на закона; 2) заявлението за получаване на лицензия и документите са неверни или неточни и непълни и нередностите в тях не са отстранени в срока, както и ако не могат да се идентифицират действителните собственици на акционер, който притежава пряко или чрез свързани лица 10 и над 10 на сто от капитала на дружеството; 3) програмата и прогнозата не съответстват за изпълнение на изискванията на чл. 90; 4) общите условия на договорите и тарифите към тях явно не покриват здравноосигурителния риск, което се доказва от заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор" с актюерни разчети; 5) предлаганите здравноосигурителни пакети са в противоречие с и/или не покриват минималните изисквания на медицинските стандарти и/или правилата за добрата медицинска практика; 6) по преценка на комисията дейността, която заявителят възнамерява да извършва, не осигурява необходимата му надеждност и финансова стабилност; 7) по преценка на комисията размерът на притежаваното имущество на лицата, записали 10 и над 10 на сто от капитала, и/или развиваната от тях дейност по своя мащаб и финансови резултати не съответстват на заявеното за придобиване акционерно участие в заявителя и създават съмнение относно надеждността и пригодността на тези лица при необходимост да окажат капиталова подкрепа на заявителя; 8) произходът на средствата, с които лицата, записали 10 и над 10 на сто от капитала, са направили вноски, не е ясен и законен; 9) поради свързаност между заявителя и други лица могат да възникнат съществени затруднения за упражняването на ефективен надзор.

Следва да се отбележи, че последните четири основания за отказ от лицензиране се въведоха с последните изменения на ЗЗО (ДВ, № 43 от 2010 г.) и безспорно съставляват адекватен законов механизъм за разширен и по-строг контрол на обекта, при който е допустимо отказване на лиценз в най-широки рамки (видно от нормите, допускащи отказ по преценка на комисията), както и предвид въз-

можни предпоставки за отклоняване на мерки и въздействия (вж. т. 9).

Паралелно с това се предвижда издадената лицензия на здравноосигурително дружество да бъде отнета, когато здравноосигурителното дружество:

- 1) нарушава условия, въз основа на които е издадена лицензията или се констатира, че документите, въз основа на които е издадена, са неверни;
- 2) неправомерно отказва плащане, плаща частично или със закъснение безспорни изискуеми задължения по здравноосигурителни договори;
- 3) не извършва дейност в продължение на една година от издаването на лицензията;
- 4) осъществява друга, неразрешена от този закон дейност;
- 5) не спазва доброволността на осигуряването;
- 6) не представи изискваните по закон годишни периодични отчети в определените в този закон срокове;
- 7) не представи план за достигане на границата на платежоспособност или краткосрочен план за допълнително набиране на собствени средства или представеният план не бъде изпълнен в определенения срок;
- 8) изпадне в състояние на неплатежоспособност по смисъла на чл. 608 или свръхзадълженост по смисъла на Търговския закон;
- 9) се прекрати и се открие производство по ликвидация;
- 10) не изпълни в тримесечен срок предписания на заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор" за отстраняване на други нарушения на закона;
- 11) не изпълни изискванията за увеличаване на капиталата.

Лицензията на здравноосигурителното дружество се отнема от Комисията за финансов надзор.

Държавен надзор върху дейността на вече лицензирано дружество по доброволно здравно осигуряване се осъществява от Комисията за финансов надзор. При осъществяване на държавния надзор върху дейността по доброволно здравно осигуряване заместник-председателят на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор", притежава следните компетенции:

1. Прави предложения за издаване, отказ от издаване или отнемане на лицензия на здравноосигурително дружество, за издаване или отказ от издаване на разрешения за сливане, разделяне или от-

деляне на здравноосигурителни дружества и за налагане на принудителните мерки по специалния закон.

2. Дава разрешения за нови здравноосигурителни пакети, общи условия и тарифи към тях и одобрява промени в разрешенията.

3. Разрешава вливане на здравноосигурителни дружества и откриването на клон на българско здравноосигурително дружество в чужбина.

4. Разрешава прехвърляне на предприятие на здравноосигурително дружество или на здравноосигурителни договори.

5. Одобрява други здравноосигурителни резерви.

8. Утвърждава образци на декларации, отчети, доклади, справки и други документи, предвидени по глава трета на този закон.

9. Прави искане за откриване на производство по ликвидация или несъстоятелност на здравноосигурително дружество;

10. Контролира спазването на доброволността при извършване на доброволно здравно осигуряване.

11. Прилага принудителни административни мерки и налага санкции в случаите и по реда, предвидени в закон.

12. Взема решения по други въпроси, свързани с осъществяването на надзора върху дейността на здравноосигурителните дружества, които не са предоставени в компетентността на Комисията за финансов надзор.

При упражняване на компетенциите се издават индивидуални административни актове, подлежащи на обжалване по реда на Закона за Комисията за финансов надзор.

Заместник-председателят на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор", е компетентен да прилага принудителни административни мерки, когато установи, че здравноосигурително дружество, всяко едно от лицата по чл. 97, ал. 2–7 или акционер, притежаващ 10 и повече на сто от акциите, са извършили нарушения, изразяващи се във:

1. Нарушаване разпоредбите на този закон, на подзаконовите актове по неговото прилагане, на Закона за Комисията за финансов надзор, на актове на Комисията за финансов надзор и на заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управ-

ление "Застрахователен надзор", както и предлагане на общи условия и клаузи, които не са били одобрени от заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор".

2. Застрашаване интересите на здравноосигурените лица.

3. Нарушаване на условията, при които е било издадено разрешението или лицензията.

4. Извършване на сделки и действия, които засягат организационната или финансовата стабилност на здравноосигурително дружество.

5. Възпрепятстване осъществяването на държавния надзор върху дейността по доброволно здравно осигуряване.

Прилаганите принудителни административни мерки са съответно:

1. Разпорежда писмено да се преустановят или отстранят допуснатите нарушения или да се предприемат определени мерки.

2. Дава предписание за достигане на доходност, сигурност и ликвидност на инвестициите на здравноосигурителните резерви и на собствения капитал.

3. Налага мерки за оздравяване на финансовото състояние на здравноосигурителното дружество.

4. Задължава писмено здравноосигурителното дружество да увеличи собствените си средства в указан срок.

5. Определя структурата на активите с цел гарантиране на плащанията по здравноосигурителните договори.

6. Забранява временно изплащането на дивиденди.

7. Забранява временно на акционер да упражнява правото си на глас.

8. Нареща писмено на акционер да прехвърли притежаваните от него акции в определен срок.

В особено тежки случаи на нарушения Комисията за финансов надзор по предложение на нейния заместник-председател, ръководещ управление "Застрахователен надзор", разпорежда писмено на здравноосигурителното дружество да освободи едно или повече лица, оправомощени да го управляват или представляват, или наз-

начава квестори с определени правомощия за определен срок.

Като цяло, обединявайки направленията на осъществяваната здравноосигурителна дейност и в този смисъл упражнявайки контрол на различни нива от реализиране на дейността, е изпълнителна агенция "Медицински одит". Представлявайки орган със специална компетентност, същата е оправомощена да:

1. Следи за осигуряване от НЗОК предоставянето на основния пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК.

2. Следи за осигуряване от дружествата за доброволно здравно осигуряване предоставянето на здравните дейности, съгласно здравноосигурителния договор.

3. Предоставя на заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор", информация, получена при упражняване на правомощията си по този закон за физически и юридически лица, лечебни заведения, които извършват дейност по доброволно здравно осигуряване без лицензия.

4. Изготвя в 7-дневен срок по искане от заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление "Застрахователен надзор", становище от министъра на здравеопазването по съдържанието и изпълнимостта на здравноосигурителните пакети, предлагани от здравноосигурителните дружества.

5. Изготвя годишен доклад до министъра на здравеопазването за състоянието и цялостната дейност по здравното осигуряване.

За изпълнение на правомощията си по този закон Изпълнителна агенция "Медицински одит" има право да изисква и проверява договори между районни здравноосигурителни каси и изпълнители на медицинска помощ, както и между здравноосигурителни дружества и изпълнители на медицинска помощ. В кореспонденция на това НЗОК и дружествата за доброволно здравно осигуряване са длъжни да представят в Изпълнителна агенция "Медицински одит" шестмесечна справка до края на месеца, следващ изтичането на отчетното шестмесечие. Справката се съставя по образец, утвърден от министъра на здравеопазването, и съдържа данни за броя на обслужените лица, вида и обема на предоставените услуги по договори с РЗОК и

дружества за доброволно здравно осигуряване. От друга страна, здравноосигурителните дружества предоставят на Изпълнителна агенция "Медицински одит" списък на изпълнителите на медицинска помощ, с които имат сключени договори, както и информация, необходима за здравната статистика и наблюдение на здравния статус на населението във формат и със съдържание, определени със заповед на министъра на здравеопазването.

Служителите от Изпълнителна агенция "Медицински одит" имат право да осъществяват проверки на място в НЗОК, РЗОК, здравноосигурителните дружества, както и да изискват и получават необходимите документи и информация, свързани с изпълнение на правомощията им по този закон.

§8.3. Контрол върху дейността на дружествата за пенсионно осигуряване

Пенсионното осигуряване се определя като подсистема на общественото осигуряване, което е дългосрочно, хипотези за пораждането на свързаните с него осигурителни права и задължения са законово презумирана неработоспособност, представляваща основание за получаване на компенсиращи изгубения доход пенсии.

В нормативен аспект пенсионното осигуряване се регламентира в КСО, както и в подзаконовни нормативни актове като Наредба за пенсиите и осигурителния стаж и Наредба за категоризиране на труда при пенсиониране.

Посочената нормативна база установява пенсионната система като изградена от три основни елемента – задължително пенсионно осигуряване, допълнително задължително пенсионно осигуряване и допълнително доброволно пенсионно осигуряване.

Задължителното пенсионно осигуряване е в рамките на т.нар. държавно обществено осигуряване, дефинира се като първи стълб на пенсионната система и за него са типични следните характеристики:

А) С оглед субектите на осигурителното правоотношение е основно осигуряване за кръга задължително осигурени лица.

Б) Като задължение за последните е вменено императивно и по

силата на изрична норма.

В) Предпоставка е за участие на осигурения в останалите три елемента на системата.

Г) Основният принцип на изграждането и провеждането му е т.нар. разходно-покривен принцип.

Допълнително задължително пенсионно осигуряване, като втори стълб на пенсионната система се типизира с:

- а) задължителност на участието;
- б) стеснен обхват на осигурените социални рискове;
- в) капиталов принцип на изграждане и провеждане.

Допълнително доброволно пенсионно осигуряване, т.нар. трети стълб на пенсионната система, е:

- а) изцяло доброволно;
- б) изградено на капиталов принцип;
- в) явяващо се допълващо осигуряването по първите два стълба.

Субектите, осъществяващи осигуряването, са два вида – пенсионноосигурителни дружества и пенсионноосигурителни фондове. Пенсионноосигурителните дружества са акционерни дружества, регистрирани по Търговския закон след предварителна лицензия от Комисията по финансов надзор и с единствено възможен предмет на дейност – участие в осъществяването на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Изрично дефинирана е и целта на тяхното създаване – учредяване и управляване на пенсионноосигурителни фондове при императивност на принципа да учредяват и да управляват само един универсален и един професионален пенсионен фонд.

Специфика в установяването на този вид субекти е делегираната им отговорност пред осигурените в съответните им дружества лица. В посочения смисъл е предвидено реализиране на имуществена отговорност в хипотези на причинени загуби, настъпили в резултат на недобросъвестно изпълнение на задълженията си по отношение управлението и представяването на съответните пенсионни фондове, репарирани съответно за сметка на активите на осигурителното дружество.

Пенсионните фондове, както вече се спомена, са самостоятел-

ни юридически лица, създавани за неопределен срок, които с оглед кръгът на осигурените лица са разделят на универсални и професионални пенсионни фондове, при общност на принципа да се представяват при взаимоотношенията си с трети лица единствено от лицензирани пенсионноосигурителни дружества. Пенсионните фондове биват два вида – универсални и професионални. **Универсален пенсионен фонд** се учредява от лицензирано пенсионноосигурително дружество с решение на неговите органи за управление. В него се осигуряват лицата, осигурени за всички социални рискове и родени след 31 декември 1959 г. чрез индивидуално заявление до пенсионноосигурителното дружество, подадено в срок до три месеца от възникване на задължението за осигуряване.

Професионален пенсионен фонд се учредява от лицензирано пенсионноосигурително дружество с решение на неговите органи за управление. Участници в него са лицата, работещи в условията на първа и втора категория труд, независимо от възрастта, също чрез индивидуално заявление до пенсионноосигурителното дружество, подадено в срок до три месеца от възникване на задължението за осигуряване.

Независимо от вида на фонда е изискването средствата му да се управляват от пенсионноосигурителното дружество с грижата на добър търговец при спазване принципите на надеждност, ликвидност, доходност и диверсификация в интерес на осигурените лица.

Допълнителното доброволно пенсионно осигуряване се урежда в част втора от КСО, чл. 209а – 343.

Типични за него предвид дифинираните му принципи, а и с оглед характера, същността и предназначението му, са няколко основни момента, а именно:

- 1) изключително доброволен характер на участието;
- 2) специфика в прилагания капиталовопокривен принцип, който в отлика от задължителното пенсионно осигуряване, извършвано на базата на пенсионни схеми и функционални на тях и съответни на бюджетната година осигурителни вноски, се регулира изцяло посредством договора между субектите на правоотношението – осигурено лице и пенсионно осигурителното дружество;

3) отсъствие на орган, координиращ интересите на участващите в осигуряването лица (Попечителски съвет) и функциониращ и сравнително еднотипен с оглед същността и функциите си Консултативен съвет.

Субекти, провеждащи осигуряването, са пенсионноосигурителни дружества и фондове. **Пенсионноосигурителните дружества** се учредяват и лицензират по ред, аналогичен на дружествата по доброволното задължителното пенсионно осигуряване и с цел управление на доброволни пенсионни фондове. Последните изпълняват ролята на осигурителен орган относно осигурените лица и осигурителите в доброволното пенсионно осигуряване.

Доброволните пенсионно осигурителни фондове се учредяват и управляват от лицензирани пенсионноосигурителни дружества с решение на общото събрание на пенсионноосигурителното дружество, за неопределен срок и при спазване на изискването едно пенсионноосигурително дружество да учредява и да управлява един фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване и един фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по т.нар. професионални схеми. Разрешение за управление на фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване или на фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми се издава от заместник-председателя на комисията по финансов надзор и се вписва в окръжния съд в шестмесечен срок от получаването му.

Съставлявайки кръг на допълнителна гарантираност и защитеност на осигурения допълнителното пенсионно осигуряване, освен по линия на контролното лицензиране се установява и посредством административен по характер контрол, реализиран по линия на налагани принудителни административни мерки. Общата хипотеза на допускането му предполага да се уточнят три характерни момента:

- 1) специфика на допускането му извън общата норма за нарушаване на осигурителното законодателство;
- 2) реализирането му в случаи на специфични деликти, най-общо представляващи форми на застрашени осигурителни интереси;

3) въвеждането му на ниво профилактика предвид предотвратяване и преустановяване на нарушения и на актовете по прилагането на законодателството, превенция и пресичане на деликти.

Съгласно текста на чл. 120б от КСО се въвежда общият принцип, че "държавата осъществява ефективно регулиране и контрол върху дейността на дружествата и фондовете за допълнително социално осигуряване с цел защита на интересите на осигурените лица и пенсионерите. В частност надзорът върху дейността на дружествата и фондовете за допълнително социално осигуряване се осъществява от Комисията за финансов надзор, като е предвидено същата, както и заместник-председателят на комисията, ръководещ управление "Осигурителен надзор", наричан по-нататък "заместник-председателят на комисията", упражняват надзорните си правомощия в съответствие с този кодекс и Закона за Комисията за финансов надзор. Касае се за обща норма, реализуема по общите правила и в посочения смисъл се разграничава три основни вида контрол:

1) осъществяват по нормата на специалния текст с присъщите за съответните органи компетенции, принципи и актове;

2) самоконтрол на вътрешната дейност, по линия на формирани от дружествата вътрешни контролни органи;

3) надзор и разрешителен режим при отпускане и прекратяване на пенсионни лицензии¹⁵⁷ – в посочения смисъл следва да се уточни, че комисията е компетентна да отказва издаването на пенсионна лицензия (чл. 122в от КСО), когато: 1) не са представени необходимите документи или те не отговарят на изискванията на този кодекс, или не са отстранени несъответствията; 2) внесенят капитал е под установения минимум; 3) някой от членовете на управителните и контролните органи или акционерите, които притежават пряко или чрез свързани лица 10 и над 10 на сто от капитала на дружеството, не отговаря на изискванията на чл. 121д и чл. 121ж, ал. 1, или ако с дейността си или с влиянието си върху вземането на решения може да навреди на сигурността на дружеството или на неговите операции; 4) са представени документи, които съдържат неверни сведения

¹⁵⁷ Този контрол се коментира като предварителен – при даване и отказ да се дае лицензия, и последващ – при отнемането ѝ. Вж. Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 16.

ния или данни; 5) по нейна преценка дейността, която заявителят възнамерява да извършва, не осигурява необходимата му надеждност и финансова стабилност; 6) по нейна преценка размерът на притежаваното имущество на лицата, записали 10 и над 10 на сто от капитала и/или развиваната от тях дейност по своя мащаб и финансови резултати не съответстват на заявеното за придобиване акционерно участие в заявителя и създават съмнение относно надеждността и пригодността на тези лица при необходимост да окажат капиталова подкрепа на заявителя; 7) произходът на средствата, с които лицата, записали 10 и над 10 на сто от капитала, са направили вноски, не е ясен и законен; 8) поради свързаност между заявителя и други лица могат да възникнат съществени затруднения за упражняването на ефективен надзор; 9) по нейна преценка изискванията или трудностите при прилагането на отделни нормативни или административни актове на трета държава, регулиращи едно или повече юридически или физически лица, с които заявителят има тесни връзки, ще възпрепятстват ефективното упражняване на надзора на комисията; 11) ако не могат да се идентифицират действителните собственици на акционер, който притежава пряко или чрез свързани лица¹⁵⁸ 10 и над 10 на сто от капитала на дружеството.

Аналогично, както при здравноосигурителните дружества, и тук последните пет текста са предмет на последните законови изменения (ДВ, № 43 от 2010 г.), инициращи и в сферата на пенсионното осигуряване засилен държавен надзор и разширени рамки за

¹⁵⁸ С последните промени на ЗКФН съдържанието на понятието «свързани лица» беше уточнено легално по следният начин (§ 1, т.5 от допълнителната разпоредба на закона) „Свързани лица“ са: а) съпрузите, роднините по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен включително и роднините по сватовство до трета степен включително; б) съдружниците; в) лицата, едното от които участва в управлението на другото или на негово дъщерно дружество; г) лицата, в чийто управителен или контролен орган участва едно и също юридическо или физическо лице, включително когато физическото лице представлява юридическо лице; д) дружество и лице, което притежава повече от 10 на сто от дяловете или акциите, издадени с право на глас в дружеството; е) лицата, едното от които упражнява контрол спрямо другото; ж) лицата, чиято дейност се контролира от трето лице или от негово дъщерно дружество; з) лицата, които съвместно контролират трето лице или негово дъщерно дружество; и) лицата, едното от които е търговски представител на другото.“

отказ и недопускане на неправомерност в дейността. В съответствие с това са и последните изменения на ЗКФН, въвеждащи изискването (§ 29 от ЗИДЗКФН) дружествата за допълнително социално осигуряване в тримесечен срок от влизането в сила на закона да представят в комисията списък на лицата до действителен собственик, които притежават пряко или непряко 5 и над 5 на сто от правата на глас в общото събрание или от капитала на съответното дружество. Към списъка задължително се прилага декларация по образец, утвърден от комисията, която съдържа изчерпателни данни за действителните собственици на съответното поднадзорно лице. Ако е необходимо, заместник-председателят, ръководещ управление „Осигурителен надзор“, в срок до един месец от получаване на списъка може писмено да поиска допълнителна информация или документи. В искането се определя срок за отстраняване на непълнотите и предоставянето на допълнителната информация, който не може да бъде по-дълъг от един месец.

При неизпълнение на изискванията, както и когато представената информация или документи не позволяват да се извърши идентификация на действителните собственици: 1) заместник-председателят може да приложи мярката по чл. 344, ал. 1, т. 1 от КСО; 2) при неизпълнение на мярката по т. 1 заместник-председателят може да приложи мярката по чл. 344, ал. 1, т. 7 от КСО; 3) при неизпълнение на мерките по т. 1 и 2 комисията може да приложи мерките по чл. 122е, ал. 2, т. 2 от КСО.

§8.4. Принудителни административни мерки по КСО

Специфична категория форма на контрол са принудителните административни мерки, схващани от теоретиците като «най-често използвано контролно средство за въздействие..., с което правните субекти се задължават да следват определено правосъобразно поведение, съответно – определени действия, с цел поправяне на допуснати нарушения и бъдещо придържане към нормативните актове»¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Лазаров, К. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 30–44; Мръчков, В. Трудово право. София, 2006, с. 830–831.

Принудителните административни мерки се въвеждат в глава тридесет и девета (чл. 344–346а КСО), и както се посочва, “за предотвратяване и преустановяване на нарушения на част втора на кодекса и на актовете по прилагането му, за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях, както и когато се възпрепятства упражняването на контролна дейност, представят се неверни и заблуждаващи данни или са застрашени интересите на осигурените лица или на пенсионерите заместник-председателят на комисията (по финансов надзор – бел. авт.) може да прилага ... принудителни административни мерки”. В посочения смисъл следва да се уточни, че прилагане и реализацията на същите се осъществява в широк диапазон от правно валидни хипотези, които можем да разделим най-общо в следните насоки:

1) превенция и пресичане на започнали деликти, съставляващи отклонение от нормата като цяло или в частност – свързано с прилагане на актове;

2) предотвратяване реализацията на последици от вече завършена като административен състав простъпка на субекта;

3) възпрепятстване упражняването на контролна дейност, очевидно в най-широк смисъл на вида и понятието;

4) представяне на неверни или заблуждаващи данни;

5) установяване на актове или поведение, пряко застрашаващи интересите на осигурените лица и потребителите на осигурителната услуга.

Безспорно се касае за нарушения, съответно неправомерност в дейността на дружествата за допълнително осигуряване, в който смисъл същите се явяват и поднадзорен, респ. обект на прилагане на активната мярка, в частност – контролираните лица, техните служители, лица, които изпълняват ръководни функции в дружеството за допълнително социално осигуряване, или лица, упълномощени да сключват осигурителни договори и да приемат заявления за осигуряване, както и лица, притежаващи десет и над десет на сто от капитал на дружеството.

Самите мерки се конкретизират от акта на две нива, а именно:
– мерки, прилагани от заместник председателя на Комисията;

– мерки, налагани от Комисията по предложение на заместник председателя.

И двата вида мерки са комплексни и разнородни, прилагат се съобразно вида, характера и повторността на нарушението и във всички случаи се прилагат спрямо контролираните лица, техните служители, лица, които изпълняват ръководни функции в дружеството за допълнително социално осигуряване, лица, упълномощени да сключват осигурителни договори и да приемат заявления за осигуряване, както и лица, притежаващи десет и над десет на сто от капитала на дружеството.

Мерките от първи вид се конкретизират в следните насоки:

1) задължителни предписания за предприемане на конкретни мерки в определен срок;

2) задължителни предписания за необходими промени в правилниците на фондовете за допълнително социално осигуряване;

3) забрани за сключването на нови осигурителни договори за определен период;

4) свикване общото събрание на акционерите или насрочване заседание на управителния и надзорния съвет (съвета на директорите) за вземане на решение за мерките, които трябва да бъдат предприети;

5) задължаване писмено пенсионноосигурителното дружество да увеличи капитала си в определен срок;

6) забрани за временно изплащането на дивиденди;

7) временни забрани на акционер да упражнява правото си на глас, ако са нарушени изискванията на чл. 121ж, ал. 1 и 2;

8) писмено нареждане на акционер да прехвърли притежаваните от него акции в определен срок, ако са нарушени изискванията на чл. 121ж, ал. 1 и 2;

9) задължаване дружеството за допълнително социално осигуряване да прекрати договорните си отношения с банка-попечител, с инвестиционен посредник или с осигурителен посредник, ако те не отговарят на предвидените в кодекса изисквания;

10) спиране изпълнението на решение или нареждане на управителните органи на дружеството за допълнително социално осигу-

ряване, което се отнася до дейността по допълнително социално осигуряване, ако с него се нарушават изискванията на нормативните актове по допълнително социално осигуряване;

11) спиране използването и разпространението на документи, които не са утвърдени по съответния ред;

12) спиране разпространението на реклами и информационни материали, както и провеждането на лотарии, ако те не отговарят на изискванията на чл. 123и;

13) назначаване външен одитор за сметка на дружеството за допълнително социално осигуряване;

14) отнемане разрешение за управление на фонд за допълнително социално осигуряване;

15) забрана или ограничаване дейността на пенсионноосигурителното дружество;

16) забрана на пенсионноосигурителното дружество да приема и управлява средства по съответна професионална схема;

17) забрана или ограничаване дейността на пенсионноосигурителното дружество в чужбина;

18) по искане на надзорен орган на държава-членка по седалище на чуждестранна институция да забрани на установена на територията на Република България банка-попечител да изпълнява разпореждане на институцията относно депозирани от институцията активи на професионалната схема. В този случай заместник-председателят на комисията уведомява незабавно Българската народна банка.

Особеностите на установяването им насочва, че същите се в няколко основни насоки, съответно:

1) пряко касаещи дружеството санкции, формулирани в най-широк или касаещ дейността като цяло смисъл;

2) мерки, възпрепятстващи решение на органи за управление, съответно представляващи забрана за упражняване на членствени права;

3) касаещи временно или окончателно преустановяване на дейността.

Посочените мерки се прилагат с писмена мотивирана заповед

на заместник-председателя на комисията, която се съобщава на заинтересованото лице в седемдневен срок от постановяването му. Заповедта може да се обжалва само по административен ред пред комисията по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Комисията по предложение на заместник-председателя на комисията може да прилага следните принудителни административни мерки: 1) назначаване на квестор в случаите, предвидени в Кодекса; 2) писмено разпореждане за освобождаването на едно или повече лица, оправомощени да управляват и представляват дружество за допълнително социално осигуряване; 3) отнемане лицензия за допълнително социално осигуряване.

Принудителните административни мерки, прилагани от Комисията, се налагат с писмено мотивирано решение, което се съобщава на заинтересованото лице в седемдневен срок от постановяването му. То подлежи на незабавно изпълнение и не може да се обжалва по съдебен ред.

Заклучение

Проведеното съвместно изследване на юридическата отговорност за нарушаване и контрола за спазване на трудовото и осигурителното законодателство е насочено към акцентиране, както на възможни и уязвяващи развитието на разглежданите обществените отношения нарушения, така и към известни несъвършенства в изискуемата като адекватна законова защита. Анализиране спецификите на гражданската, дисциплинарната, административна и наказателна отговорност, както и особеностите на нормативно гарантирания и прилаган контрол, доведоха до ситуиране както на общи тенденции в развитието и синхронизиране на законодателството, така и до изясняване на типични несъвършенства, улесняващи и/или допускащи нарушения, а за съжаление – все по-често и престъпни посегателства в сферата на труда и осигуряването.

Направеният анализ на видовете юридическа отговорност, приложими за нарушаване на трудовото, респективно осигурителното

законодателство, насочва към изводи за често срещани законови несъвършенства, вътрешни противоречия в норми от различни актове, липса на законова координираност в правомощията на контролните органи. Въведените законови промени са навременни и резонансни, но все още са на ниво рамкова правна норма, по отношение на която отсъства конкретизиращи подзаконови нормативни актове, които да я доразвият и направят практически приложима.

От друга страна, и при осигурителните, и при трудовите отношения се установява, че регламентацията на същите инициира законодателен стремеж към санкциониране на максимално широк кръг форми на противоправност, гарантиращ адекватен охранителен и санкционен механизъм, както по отношение на трудовите, така и по отношение на осигурителните отношения. Едновременно с това се констатира, че са налице сравнително добре формулирани хипотези на нарушение и идентификация на нарушители по белези на правния субект.

Анализиране наказателноправната защита на отношенията в сферата на труда и осигуряване насочва към изводи за изключително занижено криминализиране (като санкции и състави) на свързани деяния. В този смисъл осъвременяването на съставите на престъпленията против трудовите права на гражданите, както и предвиждането на нови норми противодействащи на престъпните деяния в сферата на осигурителни отношения, безспорно допринася за адаптирането на НК към съвременните потребности. Предвид настоящото икономическо и политическо развитие на България, тези норми имат пряко отношение към обезпечаване и гарантиране на правото на труд, а също и стабилността в дейността на осигурителната ни система.

Нормалното развитие на трудовите и осигурителни отношения предполага паралелно усъвършенстване и обвързаност на законодателството – на първо място, позитивната уредба, залегнала в КТ и КСО, а едва след това на съставите в НК.

Особен акцент изложението поставя на актуалността, необходимостта и законовите промени в сферата на контролната дейност. В настоящия момент са нужни законодателни промени, целящи по-

вишаване на контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство и защита правата на работниците и служителите, като е наложителна навременна и последователна държавна политика, която да гарантира, от една страна, по-добър бизнес климат, а от друга страна – въвеждане на европейски правила по отношение заплащането на труда, работната среда, условията на труд, осигуряването на работещите. Изисква се още социална отговорност и обществена ангажираност и от страна на работодателите за спазване на общоевропейските правила за заплащане и условия на труд. Работниците и служителите също трябва да бъдат активни и да сигнализират за нарушения на трудовото и осигурително законодателство.

Въпреки актуалността на разгледаните в настоящото изследване нови аспекти на контролната дейност могат да бъдат изведени и някои проблеми и задачи, който би било добре да намерят нормативното си решение.

На първо място, е нужно да се създадат реални условия за приложението на новия Закон за инспектиране на труда, с което на практика да се засилят интеграционните връзки между различните контролни органи за спазване на трудовото и осигурително законодателство.

На второ място, належащо е контролните органи да засилят превантивността си дейност, с цел предотвратяване на нарушенията на трудовото и осигурително законодателство, а не само да се констатира факта на вече осъществени противоправни деяния и налагане на мерки за тяхното преустановяване.

На трето място, се налага усъвършенстване подзаконовата уредба на контрола (по-конкретно своевременно да се приеме Правилник за приложение на ЗИТ), като във всички случаи се приоритизира факта, че основната задача на законодателните промени и на дейността на контролните органи е да се осигури реално прилагане на трудовото и осигурително законодателство.

Безспорна е законодателната тенденция към синхронизиране и адаптиране на европейски норми и практики, актуализиране на санкциите и засилване на контрола, особено към момента на последните промени в КТ и КСО. Същевременно обаче е особено належащо

максимално координиране на институциите, органите и свързаните с тях компетенции с цел практическа ефективност на осигуряваната и гарантирана защита на изследваната категория отношения. Съществуващата хаотичност, недоброто прилагане на практика на превантивни и санкционни компетенции са все още решаващ предикат за неправилно развитие, несъществена законова закрила и уязвимост на екзистенти за индивида правни и обществени взаимовръзки.

Не би могло да се твърди, че трудовото, осигурителното, административното и наказателното законодателство са изчерпали резервите си за обезпечаване защитата на разглежданите групи обществени отношения. Напротив, в годините на демокрация в тази сфера държавната дейност се оказа особено активизирана. Както е известно осигурителното законодателство е ново и въпреки това непрекъснато се актуализира. За подпомагане цялостния процес на усъвършенстване се използват комплексно както позитивната уредба на трудовото и осигурително законодателство, така и нейната защита посредством отделните видове юридически отговорности – гражданска, административно-наказателна и наказателна. Именно някои от тези възможности и средства от действащата нормативна уредба бяха анализирани от авторите на настоящата монография. Обърнато бе внимание както върху положителните страни, така и на недостатъците, с цел тяхното отстраняване при бъдещи законодателни промени.

Използвани съкращения

АПК	– Административнопроцесуален кодекс
БТВ	– Брутно трудово възнаграждение
ГПК	– Гражданскопроцесуален кодекс
ДВ	– Държавен вестник
ДОПК	– Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ЕООД	– Еднолично дружество с ограничена отговорност
ЕС	– Европейски съюз
ЕТ	– Едноличен търговец
ЗАНН	– Закон за административните нарушения и наказания
ЗБДОО	– Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване
ЗБУТ	– Здравословни и безопасни условия на труд
ЗЗБУТ	– Закона за здравословни и безопасни условия на труд
ЗЗД	– Закон за задълженията и договорите
ЗЗО	– Закон за здравното осигуряване
ЗИТ	– Закон за инспектиране на труда
ЗКФН	– Закон за комисията за финансов надзор
ЗНЗ	– Закон за народното здраве
КРБ	– Конституция на Република България
КЗОО	– Кодекс за задължително обществено осигуряване
КСО	– Кодекса за социално осигуряване
КТ	– Кодекс на труда
МС	– Министерски съвет
НАП	– Национална агенция по приходите
НЗОК	– Национална здравноосигурителна каса
НК	– Наказателен кодекс
НОИ	– Национален осигурителен институт
НПК	– Наказателнопроцесуален кодекс
НРД	– Национален рамков договор
НС	– Народно събрание
ПОД	– Пенсионноосигурителни дружества
ПФ	– Пенсионен фонд
РЗОК	– Районни здравноосигурителни каси
СП	– Сметна палата
ТЗ	– Търговския закон
ТП	– Териториално поделение
ЮЛ	– Юридическо лице

Използвана литература

1. Административна практика на НОИ (2000–2005). Ситуации, казуси, решения. София: Нова звезда и Консулт, 2005.
2. Ангушева, В. Момент на възникване на осигурителното правоотношение между осигурителя и осигурителния орган. // СП, 1980, № 6.
3. Ангушева, В. Връзка между правната уредба на трудовите отношения в Кодекса на труда и осигурителното право. // Кодексът на труда в действие, София, 1987.
4. Банова, Е., и др. Кодексът на труда във въпроси и отговори. София: Труд и право, 2010.
5. Беров, Л. Стопанска история на България. София, 1995.
6. Бойчев, Г. Юридическа отговорност. София: Юриспрес, 1994.
7. Борисов, Орл. Правото на Европейския съюз – етапи на развитие. // Съвременно право, 1995, №3, с. 77–84.
8. Борисов, О. Същност и развитие на правото на Европейската общност. // Съвременно право, 1992, № 5, с. 37–43.
9. Бояджиев, Я. За същността и целите на наказанието. // Юридически свят, 2001, № 2, с. 66.
10. Бояджиев, Я. Гражданскоправна и наказателноправна отговорност. // Юридически свят, 2002, № 1, с. 81–96.
11. Бузов, В. Аспекти на правната логика. София, 1999.
12. Василев, А. Трудово право. Бургас, 1997.
13. Василев, А. Имуществена отговорност на работодателя за вреди от трудова злополука и професионално заболяване. София, 1997.
14. Василев, А. Обезщетения по трудовото правоотношение. София, 1997.
15. Владимирев, Р. Защита на финансово-данъчната система от правонарушения. София, 2005.
16. Владимирев, Р. Деяние и вина. // Съвременно право, № 6, 1992.
17. Владимирев, Р. Престъпления, свързани със знание и предположение. // Правна мисъл, № 4, 2004.
18. Гевренова, Н. Правилника за вътрешния трудов ред. София: Сиби, 2010.

19. Георгиева, В. Промените в осигурителния кодекс. // Български законник, № 9, 2000, с. 143–151.
20. Гиргинов, А. Коментар на НК – обща част, т. I, София, 1999.
21. Гиргинов, А. Наказателно отговорно лица. София: Св. Климент Охридски, 1995.
22. Големинов, Ч. Същност и предпоставки на деликтната отговорност за вреди, причинени на лице, неспособно да разбира или да ръководи постъпките си, или от деца, ненавършили пълнолетие. // Соц. право, 1959, № 10, с. 26.
23. Гомиен, Д. Кратко ръководство по Европейската конвенция за правата на човека. Страсбург: СЕ, 1995.
24. Дерменджиев, Ив. Административни нарушения и наказания. София, 1981.
25. Дерменджиев, Ив. Административният акт. София: Наука и изкуство, 1985.
26. Дерменджиев, Ив. Основни проблеми на административното наказване в НРБ. С: Наука и изкуство, 1960, с. 80.
27. Димитров, Д. Административно право, обща част, София, 1994.
28. Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове. София, 1999.
29. Златинчев, Й. Борбата за трудово законодателство в България 1878–1944. София: Профиздат, 1962.
30. Информационен бюлетин по труда. Министерство на труда и социалната политика. София: Труд и право, 2008–2010.
31. Европейска политика – Приспособяване към промените в труда и в обществото. // Безопасност и здраве при работа, № 2, 2003, с. 20–42.
32. Йорданова, Р. Усъвършенстване на законодателството за припокриването на съставите на някои престъпления със състави на административни нарушения в специалните закони. // Съвременно право, 2007, № 5, с. 27–33.
33. Йосифов, Н. Осигурително право. София, 1997.
34. Кожухаров, Ал. Облигационно право, общо учение за облигационното отношение. София, 1958.
35. Константинов, Ем. Съотношението между международното и

- националното право в българската конституция. // Конституцията от 1991 г. и участието на България в международните договори. София: Сиби, 1993, с. 19–32.
36. Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на РБ. София, 2001.
 37. Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавния орган. // Правна мисъл, № 3, с. 40.
 38. Лазаров, К. Административен процес. София: Феня, 2001.
 39. Лазаров, К. За създаването на Административно-наказателен кодекс. София: Сиела, 1998.
 40. Лазаров, К. Принудителни административни мерки. София, 1981.
 41. Лазаров, К. Установяване на административните нарушения. // Делова седмица, № 12, 2001, с. 12.
 42. Ламбринов, Д. Нарушения на трудовото законодателство и произтичащите от тях административни отговорности и санкции. // Безопасност и здраве при работа, № 8, 2002, с. 63–66.
 43. Лозанова, Цв. Имплементация на международноправните норми в областта на правата на човека в България: правно положение на договорите за правата на човека в българското вътрешно право. // Юридически сборник на БСУ, Бургас, 1995, с. 47–51.
 44. Лозанова, Цв. Международен механизъм за защита правата на човека – правна същност, видове и тенденции на развитие. // Юридически свят, 1999, № 2, 180–187.
 45. Лютов, К. Обществената опасност на деянието по наказателното право на НРБ. София: Наука и изкуство, 1960.
 46. Мингов, Е. Коментар на КЗОО. София, 2001.
 47. Минков, Ж. За въвеждането на европейските социални норми в българското законодателство и практика. // Международни отношения, 2001, № 4, с. 23–42.
 48. Михайлов, Д. Длъжностното лице – особен субект на престъпление. София: Наука и изкуство, 1969.
 49. Мръчков, В. Българското трудово законодателство и международните конвенции и препоръки. София: Наука и изкуство, 1978.
 50. Мръчков, В. Договорът в трудовото право. София: Сиби, 2010.
 51. Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев. Коментар на кодекса на

- труда – десето преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2010.
52. Мръчков, В. Международно трудово право. София: Сиби, 2010.
 53. Мръчков, В. Европейското споразумение за асоцииране и някои въпроси на трудовото право. // Правна мисъл, 1997, № 2, с. 26–41.
 54. Мръчков, В. Промените в Кодекса на труда и сближаването на българското трудово законодателство с международните норми. // Юридически свят, 2004, № 2.
 55. Мръчков, В., А. Василев, И. Шотлеков, Е. Мингов. Коментар на кодекса за задължително обществено осигуряване. София, 2000.
 56. Мръчков, В. Осигурително право. София: Сиби, 2010.
 57. Мръчков, В. Основни тенденции в развитието на трудовото право след победата на социалистическата революция. // Правна мисъл, 1984, № 5, с. 50–64.
 58. Мръчков, В. Развитие на трудовото право. // Развитие на социалистическото право в България. София: Наука и изкуство, 1984, с. 280–309.
 59. Мръчков, В. Ролята на Международната организация на труда за закрилата на труда. // Закон, 1994, № 2.
 60. Мръчков, В. Сто години инспекция по труда в България. // Юридически свят, 2008, № 1, с. 77–102.
 61. Мръчков, В. Новият Кодекс на труда и развитието на трудовото право. // Правна мисъл, 1986, № 4, с. 19–34.
 62. Мръчков, В. Трудово право. София: Сиби, 2006.
 63. Мръчков, В. Правни аспекти на допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. София, 1996.
 64. Ненов, И. Наказателно право на НРБ. Обща част. София, 1972.
 65. Ненов, И. Наказателно право на Република България, обща част. Книга първа и втора, София, 1992.
 66. Ошанов, Р. Правна закрила на труда в България. София, 1943, с. 35–44.
 67. Петкова, К. Националното законодателство в областта на здравословните и безопасни условия на труд – хармонизиране с ев-

- ропейските изисквания. // Труд и право, № 6, 2007.
68. Попов, Л. Понятие, приложно поле и функции на договорната отговорност. // НИПН, № 1 БАН, 1962.
 69. Попова, Ж. Основи на правото на Европейския съюз. София: Отворено общество, 1997.
 70. Радонов, Д. Практика по Кодекса на труда. София: Р консулт, 2006.
 71. Радонов, Д., Е. Иванова, Кодекс за социално осигуряване. София: Нова звезда, 2006.
 72. Радоилски, Л. Трудово право, историческо развитие. София, 1957.
 73. Симеонова, Ст. Новото в административно-наказателната отговорност по КТ. // Експерт, № 3, 2003, с. 19.
 74. Средкова, Кр. Всеобщата декларация за правата на човека и правото на социална сигурност. // Съвременно право, 1999, № 1, с.18–29.
 75. Средкова, К., Н. Гевренова, И. Янев. Здравословни и безопасни условия на труд. София: Труд и право, 2003.
 76. Средкова, К. Координацията на българското осигурително право с международните и европейските стандарти. // Съвременно право, № 6, 1999.
 77. Средкова, К. Осигурително право. София: Сиби, 2004.
 78. Средкова, К. Осигурителни правоотношения. София: Сиби, 2000.
 79. Средкова, Кр. Поредни недоразумения в трудовото законодателство с европейско оправдание. // Съвременно право, 2006, № 2, с.7–21.
 80. Средкова, К. Прилагане на международните трудовоправни норми – вътрешен и международен контрол. // Юридически свят, 2007, № 1.
 81. Средкова, К. Здравно осигуряване. София, 2000.
 82. Средкова, К. Националният рамков договор като източник на осигурителното право. // Съвременно право, 2002, № 2.
 83. Сталев, Ж. Петдесет години всеобща декларация за правата на човека. // Юридически свят, 1999, № 1, с.153–154.
 84. Сталев, Ж. Конституцията и международните нормативни съг-

- лашения за човешки права и основни свободи. // Юридически свят, 1999, № 1, с. 13–20.
85. Сталев, Ж., Л. Радоилски. Трудови закони: текст и синтез на юриспрудекцията. София, 1948.
 86. Стоев, С. Административно-наказателна отговорност по НК. София, 1984.
 87. Стойнов, А. Наказателно право на РБ, особена част, лекции, първа част. София: Св. Климент Охридски, 1996.
 88. Стойнов, А. Наказателно право на РБ. Обща част. София: Сиела, 1999.
 89. Стоянов, Г. Политика и управление на фирмата в областта на безопасността и здравето при работа. Ролята на комитетите и групите по условия на труд. // Безопасност и здраве при работа, № 8, 2003, с. 16–38.
 90. Таджер, В. Гражданско право, обща част, София, 1973.
 91. Топалов, М. Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение. София: Сиби.
 92. Хансен, М. Декларация на МОТ за основните принципи и права в областта на труда и механизъм за нейното прилагане, 18 юни 1998 г. // Безопасност и здраве при работа, № 2, 2001, с. 45–51.
 93. Хюфнер, Кл., Ем. Константинов, В. Ройтер. Закрилата на правата на човека. Международни механизми. София: Дружество на Обединените нации в България, 2002, с. 134–160.
 94. Ценков, Ц. Сборник постановления, тълкувателни решения на ВС на РБ по приложение на НК, т. I, обща част, София: Софи-Р; Съдебна практика по наказателни дела, т. II, особена част, София: Софи-Р, 1993.
 95. Цоневски, В. Въвеждане на европейските изисквания по здравословни и безопасни условия на труд в българското трудово законодателство. // Труд и право, 2005, № 4.
 96. Янков, Ал. Всеобщата декларация за правата на човека и развитието на съвременното международно право. Бургас: БСУ, 1998.
 97. Янулов, Ил. Трудово право. София, 1946.
 98. Янулов, Ил. Трудово право и социално законодателство. София, 1946.

99. Янулов, Ил. Прилагане на международното трудово право (тълкуване, ревизия, денонсиране, контрол и санкции). // Годишник на СУ "Св. Кл. Охридски". Юридически факултет, София, т. 37, 1941–1942.

Нормативни актове

1. Административнопроцесуален кодекс . // ДВ, № 30, 11.04.2006, изм. ДВ, № 35, 12.05.2009.
2. Граждански процесуален кодекс. // ДВ, № 59, 20.07.2007, изм. ДВ, № 82, 16.10.2009, изм. ДВ, № 13, 16.02.2010, изм. ДВ, № 100, 21.12.2010.
3. Закон за административните нарушения и наказания. // ДВ, № 92, изм. ДВ, № 32, 28.04.2009.
4. Закон за здравното осигуряване. // ДВ, № 70, 19.06.1998, изм. ДВ, № 59, 31.06.2010, изм. ДВ, № 62, 10.08.2010.
5. Закон за здравословните и безопасни условия на труд. // ДВ, № 124, 23.12.1997, изм. ДВ, № 40, 18.05.2007.
6. Закон за Комисията за финансов надзор. // ДВ, № 8, 28.01.2003, в сила от 1.03.2003, изм. ДВ, № 105, 29.12.2005, в сила от 1.01.2006, № 30, 11.04.2006, в сила от 12.07.2006.
7. Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2010 г. // ДВ, № 99, 2009, в сила от 01.01.2010.
8. Закон за лечебните заведения. // ДВ, № 62, 9.07. 1999, доп. ДВ, № 88, 8.10.1999, изм. ДВ, № 113, 28.12.1999, изм. ДВ, № 59, 31.07.2010.
9. Кодекс за социално осигуряване. // ДВ, № 110, 17.12.1999, в сила от 1.01.2000, изм. ДВ, № 88, 9.11.2010, изм. ДВ, № 97, 10.12.2010, изм. ДВ, № 98, 14.12.2010, изм. ДВ, № 100, 21.12.2010.
10. Кодекс на труда (в сила от 01.01.1987). // ДВ, № 26, 1.04.1986, изм. ДВ, № 91, 19.11.2010, изм. ДВ, № 100, 21.12.2010., изм. ДВ, № 101, 28.12.2010.
11. Конституция на Република България (в сила от 13.07.1991. // ДВ, № 56, 13.07. 1991, изм. ДВ, № 85, 26.09. 2003, изм. ДВ, № 18, 25.02.2005, изм. ДВ, № 27, 31.03. 2006, изм. ДВ, № 78,

- 26.09.2006, изм. ДВ, № 12, 6.02.2007.
12. Наказателен кодекс. // ДВ, № 26, 2.04. 1968, изм. ДВ, № 102, 22.12.2009, изм. ДВ, № 26, 6.04.2010, изм. ДВ, № 32, 27.04.2010.

Подзаконови нормативни актове

1. Инструкция №5/30.06.2005 г. за приемане и съхраняване на разплащателни ведомости на прекратени осигурители без правоприемник.
2. Наредба № 4 от 11 май 1993г. за документите, които са необходими за сключване на трудов договор.
3. Наредба № 5 от 29 декември 2002 г. за съдържанието и реда за изпращане на уведомлението по чл. 64, ал. 4 от Кодекса на труда.
4. Наредба № 6 от 24 юли 2006 г. за условията и реда за даване на разрешения за работа на лица, ненавършили 18 години.
5. Наредба за трудовата книжка и трудовия стаж.
6. Общи правила за вътрешния трудов ред в предприятията.
7. Указания относно събирането на неоснователно получени осигурителни плащания от вземания на лицата от държавното обществено осигуряване на НОИ, № 91-01-113/02.05.2007 г.

Интернет адреси

1. <http://osha.mlsp.government.bg>.
2. nchmen.government.bg.
3. www.mlsp.government.bg/fund/news.asp.
4. www.socialni.bg.

Библиотека „Проф. Цани Калянджиев“

Книга двадесет и пета

Гл. ас. д-р Андрияна Андреева, гл. ас. д-р Галина Йолова

**ЮРИДИЧЕСКА ОТГОВОРНОСТ И КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ
НА ТРУДОВОТО И ОСИГУРИТЕЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

Рецензенти: *проф. д-р инк. н. Калю Донев*

доц. д-р Радослав Рачев

Редактор *Савина Богданова*

Даден за печат *21.04.2011 г.*

Печатни коли *16*

Излязъл от печат *30.05.2011 г.*

Издателски коли *15*

Формат *60×90/16*

Тираж *80*

Предпечатна подготовка *Татяна Георгиева*

Издателство “Наука и икономика”

Икономически университет – Варна

ул. “Евлоги Георгиев” 24

Печатна база на ИУ – Варна

ISBN 978-954-21-0529-9